

# **SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA**

INFORME AL PLENARIO DEL CONSEJO MUNICIPAL  
SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA SINDICATURA EN 2007





<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
1.1 La institución de la Sindicatura de Greuges y el Derecho	
1.2 El contenido del informe	
1.3 El procedimiento de tramitación de los diferentes tipos de quejas	
1.4 La actividad de la Sindicatura durante el año 2007	
<b>2 LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y SUS QUEJAS RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</b>	<b>20</b>
2.1 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	
2.1.1 Vivienda	29
2.1.2 Urbanismo	41
2.1.3 Medio ambiente	48
2.2 VÍA PÚBLICA	
2.2.1 Accesibilidad	66
2.2.2 Circulación y transportes	72
2.2.3 Seguridad ciudadana	83
2.2.4 Mantenimiento y uso del espacio público	89
2.3 ADMINISTRACIÓN GENERAL	
2.3.1 Comunicación entre la Administración y los ciudadanos	96
2.3.2 Procedimiento administrativo	104
2.3.3 Actividad económica, licencias y tributos	116
2.3.4 Función pública	124
2.4 SERVICIOS A LAS PERSONAS	
2.4.1 Atención social	128
2.4.2 Personas mayores	144
2.4.3 Infancia	150
2.4.4 Inmigración	161
2.4.5 Personas sin techo	166
2.4.6 Prostitución	171
<b>3 REFLEXIONES FINALES</b>	<b>179</b>
<b>ANEXO</b>	
Estadística	190



## Presentación

Para que una sociedad funcione es imprescindible el escrupuloso respeto a los derechos de los ciudadanos. Asegurar el disfrute de los derechos es la única forma de pedir el cumplimiento de los deberes. Solamente desde el respeto a los derechos podremos pedir que cada uno conjugue correctamente su libertad con la responsabilidad hacia los otros. En definitiva, sin derechos ni deberes no se puede construir un barrio o una ciudad.

La defensa de los derechos de los ciudadanos es la finalidad fundamental del trabajo que recoge este informe, la memoria anual de la Sindicatura de Greuges de Barcelona. El eje principal de este documento son las quejas de los ciudadanos que piensan que el Ayuntamiento no ha resuelto correctamente sus peticiones. Escuchamos, asesoramos, intentamos mediar para encontrar una solución a los conflictos y estudiamos a fondo las quejas para ver qué podría funcionar mejor. Pero la aportación principal de este trabajo es conseguir que todos sientan que sus derechos han sido respetados.

Desde esta perspectiva, considero que el trabajo de la Síndica de Greuges tiene que ayudar a evitar las actitudes que se instalan en la queja permanente o en el *no se puede hacer nada*. Entre todos tenemos que buscar fórmulas creativas y no quedarnos en la queja, en un pesimismo cómodo o en un escepticismo fácil. Por ello, la aportación que quiere hacer este documento no es sólo recoger un memorándum de quejas, sino ofrecer propuestas y recomendaciones.

La presentación del informe anual ante el Plenario Municipal es un mandato que debe cumplir la Síndica de Greuges. Además, su publicación pretende que los ciudadanos puedan conocer en qué consiste su trabajo y qué se ha realizado para atender a sus quejas. Considero que mediante el informe queda reflejado que hemos podido realizar una tarea que considero útil para la ciudad. Hemos resuelto problemas de los ciudadanos afectados y con una actitud de colaboración con la Administración municipal hemos podido plantear respuestas para prevenir nuevos agravios.

El informe del 2007 es el que corresponde a mi tercer año como Síndica de Greuges de Barcelona. Esta tarea la he podido realizar gracias al apoyo del equipo formado por el adjunto a la síndica y los técnicos y administrativos de la Sindicatura. Con todos ellos hemos podido atender a las 1.720 personas que este año se han dirigido a esta institución. Nuestra preocupación ha sido siempre darles una respuesta personalizada. De estas situaciones personales, reales en la vida de la ciudad, es de donde surgen las aportaciones generales que puede realizar este informe.

Pilar Malla  
Síndica de Greuges de Barcelona



## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. LA INSTITUCIÓN DE LA SINDICATURA DE GREUGES Y EL DERECHO

La Sindicatura de Greuges de Barcelona es la función unipersonal de la síndica, encargada de la supervisión de la Administración municipal para la garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

El Estatuto de Cataluña del 2006 ha dado carta de naturaleza con rango de ley orgánica a las sindicaturas municipales de agravios al referirse a ellas cuando trata sobre la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, el cual puede establecer relaciones de colaboración (art. 78.4). De esta forma se ha consolidado el marco jurídico de la institución, a pesar de que merecería un trato legal más amplio por ley del Parlament de Catalunya con el fin de potenciar los derechos que tienen los ciudadanos ante la Administración municipal.

Actualmente, la razón de ser de la institución viene definida por ley del Parlament de Catalunya (Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, art. 48 del texto vigente):

“La función del síndico o síndica municipal de agravios es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio, y para ello puede supervisar las actividades de la Administración municipal. El síndico o síndica municipal de agravios ejerce su función con independencia y objetividad.”

La misión de la Síndica de Greuges se desarrolla en dos dimensiones de actuación:

- la defensa del derecho del ciudadano ante un presunto agravio, y
- la prevención general de las garantías de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos ante proyectos u omisiones del Ayuntamiento.

La obligación de defensa del ciudadano que se siente agraviado tiene rango de ley, y, por lo tanto, es el mandato prioritario. Pero lo que se encarga a la Síndica de Greuges no es solamente una función supervisora de las resoluciones administrativas dictadas por los órganos municipales. La misión de la Síndica de Greuges es también preventiva, tal y como establece el reglamento de la institución, acorde con lo que prevé la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad; preventiva para que los ciudadanos de Barcelona dispongan de una institución veladora y garante de sus derechos y libertades.

El otro componente de la misión de la Sindicatura –el de prevención general– permite que la Síndica de Greuges pueda advertir de los riesgos a los que se puede someter a los ciudadanos con una acción municipal programática o normativa, o de los riesgos de exclusión suspendidos sobre algunos colectivos silenciosos.

Para poder desarrollar esta misión, la competencia de esta institución abarca todos los órganos de dependencia municipal y a todas las personas que vivan, trabajen o transiten por Barcelona.

## **1.2. EL CONTENIDO DEL INFORME**

El informe anual de la Sindicatura de Greuges de Barcelona resume la actuación de la Síndica de Greuges en su tercer año de mandato. En el informe, se recoge tanto la supervisión de servicios y funciones municipales relacionados con las quejas presentadas por los ciudadanos, como la actividad de iniciativa propia realizada durante el 2007.

En el primer capítulo, se expone la base jurídica de la institución y se explica el circuito y el procedimiento que sigue la oficina de la Síndica de Greuges para la resolución de las quejas que presentan los ciudadanos. Cierra este capítulo la relación de actividades de la Síndica de Greuges durante el año 2007.

El segundo capítulo es la parte central del informe y recoge las quejas que los ciudadanos de Barcelona han hecho llegar a la Síndica de Greuges y las recomendaciones que se desprenden de cada tema tratado.

Este año la Síndica de Greuges ha recibido 1.040 quejas.

La presentación de la información sobre las quejas recibidas se hace mediante una clasificación por temas. Cada tema se inicia con la descripción de los derechos del ciudadano y las competencias que tiene el Ayuntamiento en la materia tratada. Las resoluciones de la Síndica de Greuges se basan en este marco legal que ampara al ciudadano. Después se hace el análisis del contenido general de las quejas de cada materia, y se hace una valoración de las más significativas. En cada tema también se describen brevemente algunas quejas que son significativas por su singularidad, o porque muestran un tipo de queja habitual en aquel ámbito.

Las recomendaciones que hay al final de cada apartado responden a los denominadores comunes que se han encontrado en las quejas de los ciudadanos. Son propuestas que se amparan en las leyes y en los principios constitucionales, y que se consideran generalizables, y por lo tanto se pide al Consejo Municipal que las tome en consideración ya que responden al sentimiento ciudadano detectado y tienen cabida en la acción de gobierno municipal.



En un tercer capítulo, se exponen unas reflexiones finales que recogen temas que aparecen de forma transversal en diversas quejas y se destacan algunos temas o recomendaciones que se consideran prioritarios.

Finalmente, el anexo recoge un análisis estadístico global que ilustra diferentes características de las quejas recibidas y la relación de expedientes con una síntesis de todas las quejas con las decisiones y recomendaciones adoptadas durante el 2007.

Este anexo se encuentra en el CD adjunto al informe. El CD contiene, además, el texto de los informes monográficos que se han presentado durante el año 2007.

### **1.3. EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LOS DIFERENTES TIPOS DE QUEJAS**

La actividad municipal afecta de forma muy próxima a la vida de los ciudadanos. Por ello, las materias en las que es competente la Síndica de Greuges son casi todas las que afectan a la vida en sociedad.

La Sindicatura, a pesar de la independencia de la institución, forma parte de la organización politicoadministrativa de la ciudad y, por lo tanto, sus intervenciones supervisoras tienen que seguir un procedimiento formal y sus decisiones deben ajustarse a los principios constitucionales garantistas para todos. La tramitación e investigación de las quejas se efectúa siguiendo las normas establecidas en el reglamento de la Sindicatura de 21 de marzo de 2003 y la norma complementaria aprobada el 19 de enero de 2005.

De conformidad con estas normas, puede dirigirse al Síndic o Síndica de Greuges cualquier persona física o jurídica, sin ningún tipo de restricción, que acredite un interés legítimo con relación al objeto de la queja. Únicamente quedan fuera de admisión las quejas anónimas y aquellas en las que se advierte mala fe, falta de fundamento, inexistencia de pretensión, o aquellas cuya tramitación pueda comportar un perjuicio al legítimo interés de terceras personas.

#### **TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS**

Como ya se ha dicho, la Síndica de Greuges puede iniciar la intervención de supervisión a partir de las quejas recibidas; pero también de oficio cuando detecta la conveniencia de una actuación, sin que ninguna persona o colectivo haya presentado queja sobre ello. En estos casos, no existe el agente denunciante pero el procedimiento de supervisión es el mismo en todos los casos.

Los ciudadanos expresan sus quejas por las diferentes vías que hay establecidas: presencialmente (mediante la entrevista mantenida en la oficina),

por teléfono o por escrito, que se puede presentar en cualquiera de los puntos de registro de entrada de documentos habilitados por el Ayuntamiento, y que incluye el de la propia oficina de la Síndica de Greuges. Las quejas también se pueden tramitar por correo ordinario, por fax o por correo electrónico. En cualquier caso, para poder admitir la queja a trámite es preciso que se formalice, es decir, es preciso que la persona interesada, a título individual o en representación de un colectivo, transcriba el agravio en un documento firmado en el que consten los datos personales de identificación. Los datos son debidamente protegidos.

Tal y como se establece en el reglamento de la institución, la Síndica de Greuges tiene que comunicar a la Alcaldía todas las quejas recibidas y admitidas. Por lo tanto, la relación de quejas se envía mensualmente a la alcaldía. Para iniciar las investigaciones, semanalmente se envía la relación de las quejas sobre las que se pide información o documentación a los servicios municipales.

Cuando el ciudadano se pone en contacto con esta oficina, no se está dirigiendo a un servicio de información y de consulta, sino que manifiesta un agravio, sobre el cual espera recibir una solución. Cuando la oficina recibe una queja, el equipo de la Síndica de Greuges valora si hay indicios de vulneración de los principios y derechos constitucionales y valora también si se cumplen los elementos reglamentarios establecidos para poder iniciar la investigación del problema.

En el tratamiento de las quejas se diferencian tres tipos de intervención para llevarlas a cabo:

#### *1) Asesoramiento*

En los casos tipificados como *asesoramiento* la labor se concreta en orientar al ciudadano sobre las gestiones que puede hacer o en informarle del servicio que debe atender el asunto, ya sea municipal o de otra Administración. Hay que tener presente que la Sindicatura actúa en los casos en que la persona ya ha solicitado en primera instancia la solución del agravio al Ayuntamiento a través de los instrumentos establecidos (recurso, petición, instancia, quejas y sugerencias, etc.), y considera que no se han respetado sus derechos, ya sea porque la respuesta obtenida no se ajusta a sus expectativas o porque no ha recibido ninguna respuesta.

A veces, el asesoramiento consiste en explicar, de forma clara e inteligible, que la intervención del Ayuntamiento ha sido correcta y que, por lo tanto, no es conveniente formalizar la queja de un asunto que no será admitido porque desde el inicio ya se constata que la acción municipal ha sido adecuada.

Pero en todos los casos, las quejas que presentan los ciudadanos son escuchadas y atendidas y la oficina de la Síndica de Greuges procura ofrecer una información rigurosa y las explicaciones objetivas sobre el asunto.

El asesoramiento no siempre es inmediato. A menudo, el equipo de la oficina tiene que establecer contacto con los diferentes servicios municipales u otras administraciones para poder orientar correctamente al ciudadano. Gracias a la colaboración de los profesionales municipales y a la constante actualización, búsqueda de información y formación del personal, la orientación resulta eficaz para los ciudadanos. En muchos casos, el disponer de la información concreta necesaria permite satisfacer la demanda del ciudadano y resolver el supuesto agravio.

Por otro lado, aunque las quejas se resuelvan con un asesoramiento, cuando se detectan repetidas consultas sobre un mismo tema o servicio municipal, se plantea una posible intervención de la Síndica de Greuges que ayude a resolver el problema.

Los asesoramientos realizados a lo largo del año quedan recogidos y contabilizados en el registro informático, pero no generan la apertura de un expediente formal y, por lo tanto, no se resuelven con la decisión formal de la Síndica de Greuges respecto al problema planteado ni se envía una carta de respuesta al ciudadano.

## *2) Resolución directa*

La resolución directa es otra forma de respuesta a las quejas por parte de la Síndica de Greuges. A diferencia de los asesoramientos, este tipo de terminación se aplica en los casos en que la queja ya ha sido formalizada y el asunto está suficientemente documentado para comprender la situación y poder tomar la decisión correspondiente sin tener que pedir información adicional a la Alcaldía. También se tramitan por esta vía aquellos casos que no son de Derecho estricto, y en los que el problema del ciudadano requiere una intervención previa y directa con el servicio competente para esclarecer la situación y para facilitar una conciliación o acuerdo que solucione de forma rápida y satisfactoria las quejas.

En algunos casos, el supuesto agravio lo motiva la disconformidad respecto a la respuesta obtenida o el desconocimiento de la normativa que afecta a la denegación de la demanda concreta del ciudadano. También es habitual la falta de comprensión del contenido de la respuesta de la Administración, que no siempre es suficientemente inteligible. Algunas quejas se resuelven directamente por la respuesta que el órgano municipal correspondiente había facilitado a petición del ciudadano, y entonces ya se puede acreditar la correcta actuación municipal.

Otras veces, la supervisión se realiza mediante consultas previas con el servicio afectado, telefónicamente, por correo electrónico o de forma presencial, para poder valorar si la actuación del servicio municipal correspondiente es adecuada respecto a la cuestión planteada. Con esta forma de intervención se trata de ahorrar tiempo y trámites para obtener una solución

rápida y satisfactoria sin tener que hacer una innecesaria petición escrita de documentación al Ayuntamiento.

La tramitación concluye con un documento resolutivo denominado *Decisión*, y al ciudadano se le responde por escrito, tal y como establecen las normas que regulan el funcionamiento de la oficina, se le orienta y se le dan las explicaciones apropiadas. Las resoluciones directas quedan incorporadas en el expediente y se publica una síntesis en el informe anual de la Sindicatura.

### *3) Resolución por vía de informe*

Cuando la Sindicatura considera necesario contrastar la queja del ciudadano con la información que pueda aportar el Ayuntamiento sobre su intervención, inicia la investigación con una solicitud de informe. De acuerdo con el establecimiento establecido, una vez admitida una queja, la síndica toma las medidas de investigación que considera oportunas de cara a esclarecerla. El reglamento prevé que en caso de que se solicite informe o copia del expediente a los departamentos, organismos o dependencias administrativas, dicho informe tendrá que ser emitido en un plazo de 15 días desde el recibo de la solicitud.

El plazo de 15 días desde el recibo de la solicitud para que el órgano supervisado entregue el informe o copia del expediente es suficiente porque, en general, no se trata de elaborar un estudio sobre una situación desconocida, sino de enviar la información de que dispone, de comunicar a la Síndica de Greuges, lo que ya conoce dicho órgano interpelado. Es preciso indicar que a menudo este plazo se incumple, y el promedio de tiempo transcurrido este año para el recibo de los informes ha sido de 3 y 4 meses, y en algún caso ha habido que esperar 10 meses para obtener la correspondiente respuesta; todo ello implica que la función de la Síndica de Greuges queda obstaculizada por la actitud dilatoria del órgano supervisado. Ahora bien, en el último trimestre del año 2007 se ha agilizado la respuesta de los informes que estaban pendientes.

Los ciudadanos agradecen recibir una respuesta rápida de la Administración, a pesar de que esta no siempre sea favorable a sus reclamaciones. El mero hecho de obtener una respuesta razonada a la petición es valorado como una muestra de trato digno y próximo y ayuda a corregir el sentimiento de agravio que motivó la queja. Si la respuesta se dilata excesivamente en el tiempo, la intervención de la Síndica de Greuges se diluye y muchas veces el pronunciamiento puede perder la razón de ser. Por ello, para mejorar el servicio y la atención de la Síndica de Greuges en la defensa de los derechos de los ciudadanos y de las libertades públicas se hace imprescindible la colaboración de los órganos municipales. Las normas complementarias de funcionamiento de la Sindicatura, antes referidas, expresan que la Alcaldía canalizará las peticiones de la Síndica de Greuges y dará las instrucciones adecuadas a la organización para que le sean entregados los datos, los expedientes y, en general, la documentación necesaria para que pueda llevar a cabo sus actuaciones.

En cuanto al contenido de los informes, es preciso señalar que existen diferencias acusadas en el rigor y precisión de las respuestas municipales. En las peticiones de información que presenta la Síndica de Greuges a la Alcaldía, se expone la queja del ciudadano, y se formula una demanda concreta y concisa sobre determinados aspectos de necesaria aclaración. Algunos órganos emiten documentos claros que dan respuesta a la petición expresada con información sintética pero precisa y otros con más detalle; en otros casos, se pone en evidencia que el redactado trasluce la intención de obviar o atenuar el problema en lugar de reconocerlo y, si procede, corregirlo. Además, todavía llegan a la oficina informes que no aportan los datos necesarios para poder realizar una supervisión adecuada, ya sea porque repiten lo que la Sindicatura ya ha expuesto y no aportan los datos relevantes solicitados, ya sea porque son poco precisos y no permiten valorar si la intervención municipal ha sido suficientemente ágil o eficaz, o ya sea porque la ambigüedad y la concreción son tan acusadas que resulta inevitable tener que solicitar ampliación de la información para poder emitir un pronunciamiento.

Recibida la información o la documentación solicitada, se estudia su contenido, se completa, si es preciso, con otras fuentes informativas, se valora el supuesto agravio expuesto por el ciudadano, se contrasta si la actuación municipal se ha realizado de acuerdo con la normativa y los preceptos legales; así mismo, y si es necesario, se realizan comprobaciones presenciales, se mantienen entrevistas con los responsables municipales, se solicitan informes técnicos o jurídicos que ayuden a esclarecer el caso y se realizan consultas a especialistas –tanto internos como externos– que puedan ayudar a entender mejor el problema y, finalmente, la Síndica de Greuges adopta una decisión.

La decisión expresa de manera sintética la descripción de la queja, la respuesta obtenida del servicio municipal que corresponda, la normativa que afecta al asunto, las consideraciones en torno a las circunstancias concurrentes y, finalmente, la estimación total o parcial de la queja o su desestimación. La decisión puede comportar, además de esta declaración, la formulación de sugerencias, recomendaciones o advertencias a los órganos investigados.

La decisión adoptada se razona y se comunica a la Alcaldía y al órgano afectado, y se informa al interesado de su contenido. La decisión no será objeto de recurso de ningún tipo, la intervención de la Síndica de Greuges no es un procedimiento administrativo ordinario sino un procedimiento vinculado al derecho fundamental de petición. Además, la intervención de la Síndica de Greuges no afecta al cómputo de los plazos previstos para el ejercicio de acciones en vía administrativa o judicial, las cuales pueden discurrir paralelamente. De manera excepcional, cuando un asunto está judicializado y sólo pendiente del dictado de la sentencia, la síndica suspende su intervención paralela.

Las decisiones adoptadas por la Síndica de Greuges después de analizar las quejas de los ciudadanos quieren contribuir a la mejora cualitativa en la atención y gestión municipal, y proporcionan a los órganos municipales opciones para implantar medidas correctoras que redunden en el caso concreto

supervisado y en otros similares. La corrección de un error concreto puede tener una incidencia general que redunde en beneficio de la ciudadanía. Aparte del valor que pueda tener el resultado de la supervisión, hay que entender que la detección de un agravio permite al Ayuntamiento la oportunidad de corregirlo y de recuperar la confianza del ciudadano.

## EFFECTOS DE LAS DECISIONES DE LA SÍNDICA DE GREUGES

La Síndica de Greuges es comisionada por el Consejo Municipal para la supervisión de la Administración municipal atendiendo a las quejas de los ciudadanos, y después de esta supervisión, una vez al año tiene que dar cuenta al propio Consejo de los resultados. Pero dar cuenta no es simplemente relatar el resultado de las indagaciones efectuadas para conocer las posiciones divergentes de los ciudadanos respecto a su ayuntamiento, ya que poco se construye conociendo los problemas sin aportar soluciones, sino que lo que es conveniente es exponer soluciones cuando se han averiguado las causas de los problemas y cuando la misma investigación permite presentar un mejor escenario, un escenario de síntesis que pueda satisfacer los objetivos del interés público teniendo en cuenta las aspiraciones de los particulares cuando sean compatibles.

Las decisiones de la Síndica de Greuges no pueden modificar resoluciones administrativas. Es lógico y necesario que sea así por seguridad jurídica y porque esta no es su función sino la de los mecanismos juridicoadministrativos del Estado de Derecho. Pero la intervención de la Síndica de Greuges debe poder tener unos efectos prácticos para el ciudadano. Por ello, el reglamento de la Sindicatura prevé la emisión de recomendaciones, advertencias y sugerencias. Estos pronunciamientos se desprenden de la valoración –desde un observatorio neutral y objetivo– en términos de derecho y equidad de las circunstancias concurrentes en el expediente concreto considerado, y pueden tener por objeto pedir la revisión de un expediente o hacer constar un hecho. Así:

- Una advertencia a un servicio municipal es un toque de atención cuando se ha constatado un perjuicio material o moral a un ciudadano que, en opinión de la Síndica de Greuges, merece una reparación.
- Cuando se pronuncia una recomendación específica es porque se ha considerado que es conveniente corregir una forma de proceder en el sentido que se indica para evitar nuevos agravios o aumentar la eficacia o calidad de los servicios.
- En cambio, si el pronunciamiento es de sugerencia, ello significa la aportación de una propuesta de mejora o de solución alternativa que se traslada al responsable de los servicios para que la valore, ya que el hecho de que una situación sea legal no significa que no se pueda mejorar. Se trata, en definitiva, de aconsejar lo que se considera que es bueno, mejor, útil u oportuno.

Las advertencias, las recomendaciones y las sugerencias que emite la Síndica de Greuges en sus decisiones constituyen la verdadera razón de ser de la institución, ya que son el instrumento para procurar enmendar las situaciones insatisfactorias descubiertas con la investigación. Por lo tanto, merecen una consideración activa por parte de los responsables municipales, consideración que debe consistir en una revisión del caso y un nuevo pronunciamiento expreso ratificándolo con fundamento o corrigiéndolo mediante las vías establecidas en la ley. Este nuevo pronunciamiento debería ser comunicado a la Síndica de Greuges con el fin de poder hacerlo constar en el informe al Plenario.

#### **1.4. LA ACTIVIDAD DE LA SINDICATURA DURANTE EL AÑO 2007**

##### **Difusión y presencia pública**

Durante el año 2007 la Síndica de Greuges de Barcelona siguió realizando la tarea de difusión de la institución con la presencia en los medios de comunicación escritos y audiovisuales y con la participación en diferentes mesas redondas, charlas y coloquios sobre temas de actualidad.

En cuanto a las charlas-coloquio de presencia en los distritos y barrios de la ciudad, este año se ha llevado a cabo una de ellas en el centro cívico de la Barceloneta y otra en el centro cívico Can Felipa del Poblenou sobre derechos sociales y responsabilidades públicas.

La Síndica de Greuges también ha realizado otras intervenciones, como la conferencia en la Fundació Joan Maragall dentro de las sesiones de reflexión sobre la actualidad; la mesa redonda sobre la exclusión social organizada por la Fundació La Caixa; la conferencia sobre inmigración organizada por Justícia i Pau; la conferencia en el centro cultural de Les Corts con motivo del décimo aniversario del Banco Solidario; la intervención sobre la pobreza en la jornada Los Economistas y la Realidad Social, del Colegio de Economistas de Barcelona; la presidencia de jornada sobre el cáncer de mama de la Fundació per a la Educació Pública i la Formació en Càncer (FEFOC); la conferencia en la Unión Cívica de Consumidores y Amas de Casa, y la participación en el Fórum de Enfermos Mentales de Nou Barris.

El adjunto a la Síndica de Greuges participó en el comité de expertos del Departamento de Acción Social y Ciudadanía para la propuesta de una nueva Ley de Oportunidades y Derechos de la Infancia. Intervino como ponente en el III Congreso Mundial sobre Derechos de la Infancia y la Adolescencia, y en un Curso de formación del personal que trabaja en el Sistema de Servicios Sociales de Atención a la Infancia en Riesgo

##### **Visitas**

Durante el año 2007, tanto la Síndica de Greuges como los miembros de su equipo realizaron visitas a diferentes entidades de Barcelona. Estas visitas permiten tener un conocimiento directo de los servicios que han sido motivo de queja de los ciudadanos y también permiten conocer y recoger opiniones de entidades y asociaciones de la ciudad.

Los servicios que se han visitado han sido: el Centro de Información de la Vivienda de la Barceloneta, el Centro de Servicios Sociales de la Barceloneta, la sede del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona, el Centro de Coordinación de Transportes Metropolitanos de Barcelona, la entidad Barcelona Activa, la residencia para personas mayores Fort Pienc, el comedor social del Paral·lel, el Centro Municipal de Urgencias Sociales, y el colectivo de profesionales de Bon Pastor que atienden a la infancia.

También se visitaron las siguientes entidades privadas: Associació de Treballadors Familiars de Catalunya, Fundació Viure i Conviure, Cooperativa d'Educadors Socials, Cooperativa SEMPRA, Associació Benestar i Desenvolupament, Fundació ARED, Centre Cultural Bayt al-thaqafa, Associació Juvenil Tronada, y las entidades que trabajan con mujeres que ejercen la prostitución: Anem per Feina, Surt, Àmbit Dona, Projecte Sicar, Genera y Lloc de la Dona.

También durante el año 2007 la Síndica de Greuges se reunió con todos los concejales de los distritos para tratar sobre el contenido de algunas de las quejas que han presentado los ciudadanos.

Por otro lado, los miembros del equipo de la Síndica de Greuges también han asistido a sesiones de diversos órganos consultivos y de participación de la ciudad, como el Consejo Municipal de Bienestar Social, el Consejo de la Vivienda Social, y el Consejo de Ciudad.

### **Jornadas Buena Administración y Administración Local**

El 26 de noviembre la Síndica de Greuges organizó las jornadas Buena Administración y Administración Local, que se celebraron en el Palau Centelles de Barcelona. En las jornadas se presentó el informe *El derecho a una buena Administración*, elaborado por el doctor Joaquín Tornos, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y ex presidente del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya.

El informe sobre la buena Administración, realizado por encargo de la Síndica de Greuges de Barcelona, recoge los principios que deben guiar la buena Administración y su marco legal. En la jornada participaron más de 100 personas: representantes de los grupos políticos, responsables y técnicos municipales y otros síndicos de agravios locales. En la sesión de trabajo los asistentes debatieron el contenido y aplicación de los principios de dicho informe con su autor. La jornada fue clausurada por el señor Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya.



## **Relaciones con otras sindicaturas de greuges**

### ***Síndic de Greuges de Catalunya***

Durante el año 2007 se mantuvieron las jornadas conjuntas entre los equipos del Síndic de Greuges de Catalunya y de la Síndica de Greuges de Barcelona.

El 5 de mayo, dentro del marco de los convenios de colaboración firmados entre el Síndic de Greuges de Catalunya y los síndicos y defensores locales, se celebró una jornada de trabajo para profundizar en diversas cuestiones temáticas de interés común. Los temas tratados en esta sesión fueron: la responsabilidad patrimonial y la contaminación acústica. Dentro de este bloque de contaminación acústica, la asesora de la Síndica de Greuges Carme Ruiz hizo una presentación de las quejas recibidas en Barcelona.

El 2 de octubre la Síndica de Greuges de Barcelona y el Síndic de Greuges de Catalunya, junto con miembros de sus equipos, realizaron una jornada de trabajo para intercambiar experiencias y debatir temas de interés común. En esta ocasión los dos temas que se trataron fueron: servicios sociales (se puso un especial énfasis en la nueva Ley y en el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona) y la problemática de la vivienda.

### ***Síndicos locales***

Durante el año 2007 la Síndica de Greuges participó en los encuentros con otros síndicos y defensores locales de Cataluña.

El 26 de febrero la Síndica de Greuges asistió a la asamblea del Fórum de Síndicos y Defensores (FórumSD) en Figueres. El FórumSD agrupa a los síndicos y defensores locales de Cataluña. En la asamblea se expusieron las nuevas líneas de actuación de cara a los próximos años, que se centran en potenciar la figura del síndico local como defensor de los derechos de la ciudadanía y a promover la implantación de estos defensores locales en los municipios en los que todavía no existen. También se escogió por unanimidad al nuevo presidente del FórumSD, el señor Carles Dalmau, Síndic de Greuges de Sant Boi, así como la nueva Junta de Gobierno. Clausuró la jornada la señora Montserrat Tura, consejera de Justicia de la Generalitat de Catalunya.

El 14 de mayo la Síndica de Greuges asistió a la conferencia sobre el papel de la institución de los síndicos en Europa en la defensa de los derechos de la ciudadanía, que se celebró en Vilafranca del Penedès. El acto formaba parte de la celebración de la Semana de Europa en los Municipios de Cataluña y contó con la presencia del señor Enrique Nascimiento, Proveedor de Justiça de Portugal; la señora Anna Terron, secretaria de la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya; el Síndic de Greuges de Catalunya, señor Rafael Ribó, así como un gran número de síndicos locales.

Los días 25 y 26 de octubre se celebraron en Mataró las Segundas Jornadas de Formación que organiza el FórumSD. En esta jornada se trabajaron principalmente tres bloques temáticos: seguridad, civismo y derechos, antenas de telefonía y derechos sociales. Este último bloque fue coordinado y presentado por el señor Marino Villa, síndico adjunto, y la señora Mercè Bassedas, asesora de la Síndica de Greuges de Barcelona.

## **Convenios**

### ***Convenio de Cooperación Técnica con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén***

El 19 de abril se firmó un convenio entre la Sindicatura de Greuges de Barcelona y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén, Argentina. El convenio tiene por objetivo el establecer un programa de intercambio y cooperación coordinado por ambas instituciones.

El programa de actuación incluye como acciones más importantes la asistencia técnica para trabajar temas sobre la defensa de los derechos de los ciudadanos y el intercambio de información, documentación y bibliografía de común interés; y el análisis comparado de la legislación y las prácticas locales relacionadas con los instrumentos internacionales de los derechos humanos para obtener su aplicación efectiva.

Durante el mes de mayo, dentro del marco de este convenio, la Síndica de Greuges recibió la visita de una asesora del Defensor del Pueblo de la Ciudad de Neuquén, que trabajó conjuntamente con las asesoras de la Síndica de Greuges las diferentes problemáticas que llegan a la Sindicatura.

### ***Convenio entre la Sindicatura de Greuges de Barcelona, la Fundació Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra, para la colaboración en el proyecto de investigación Itinerarios y Factores de Exclusión***

El 10 de octubre se firmó el convenio de colaboración entre la Sindicatura de Greuges de Barcelona, la Fundació Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra. El objetivo del convenio es establecer el marco de colaboración entre las tres instituciones para llevar a cabo el proyecto Itinerarios y Factores de Exclusión, que tiene por finalidad identificar aquellas situaciones en las que una intervención preventiva adecuada podría reducir de forma significativa el riesgo de exclusión social.

El estudio tiene como objetivo demostrar, a partir del análisis de las historias de vida de personas excluidas o en riesgo de exclusión, los factores de riesgo presentes a lo largo de su trayectoria vital, así como los vacíos detectados en las intervenciones y en los recursos.



## 2. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y SUS QUEJAS RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

### LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

La Síndica de Greuges de Barcelona tiene por misión defender los derechos fundamentales y las libertades públicas, especialmente los que se recogen en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad. Esta misión defensora y supervisora de la Síndica de Greuges se dirige al hecho de que se remueva todo obstáculo que dificulte la realización de los derechos de los ciudadanos cuando la Administración municipal tenga competencias en ello. Estos derechos son la llave de vuelta de los poderes públicos, y tenemos que entenderlos como el conjunto de previsiones y mandatos constitucionales relativos tanto a los derechos fundamentales estrictos, como a los principios rectores de la política social y económica, y a los principios de la buena Administración.

#### 1.º LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ERICTOS

La materia estricta “derechos fundamentales y libertades públicas”, que se identifica con la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución, a la que hay que añadir los derechos a la dignidad (art. 10) y a la igualdad jurídica (art. 14), es el conjunto que se puede denominar *derechos fundamentales normales*, que son la justificación primera de la existencia de todo poder público y también de la misión de la Sindicatura, que tiene que procurar que no se produzcan situaciones de:

- atentado a la dignidad o al libre desarrollo de la personalidad de cualquier persona con independencia de su origen y circunstancia (art. 10 CE);
- desigualdad entre los españoles ante la ley, sin discriminación por circunstancias personales o sociales (art. 14 CE);
- peligro o lesión en la integridad física o moral (art. 15 CE), porque, en ningún caso, nadie puede ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, o herido en su dignidad;
- impedimentos o perjuicios relacionados con la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 CE);
- atentados a la libertad y la seguridad física con compulsiones ilícitas (art. 17 CE);
- ofensas al honor, ya que la Constitución garantiza (art. 18 CE) el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones;
- dificultades a la libertad de residencia y movimiento por el territorio (art.19 CE);
- obstrucciones a la libertad de expresión y de información (art. 20 CE), de producción y creación literaria, artística, científica y técnica; o dificultades

- injustificadas para comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión;
- Impedimentos al ejercicio del derecho de reunión (art. 21 CE) o manifestación;
  - obstáculos a la participación en los asuntos públicos y en el acceso a la función pública (art. 23 CE);
  - falta de garantías en las sanciones administrativas (art. 25 CE);
  - insatisfacción de derechos relativos a la educación (art. 27 CE);
  - dificultades injustificadas a los derechos sindicales, de huelga y de negociación colectiva (art. 28 y 37 CE);
  - desatención al derecho de petición (art. 29 CE);
  - olvido de los derechos relativos a la equidad presupuestaria y a los tributos (art. 31 CE);
  - intromisiones ilegítimas en el derecho a la propiedad, a su uso social, o la expropiación injustificada (art. 33 CE);
  - desatención a los derechos laborales (art. 35 CE);
  - dificultades injustificadas a la libertad de empresa (art. 38 CE).

Este primer conjunto de obstáculos potenciales a los derechos fundamentales referidos anteriormente son totalmente inadmisibles en una sociedad democrática. Los derechos y libertades públicas tienen que estar plenamente garantizados y ejercidos, sin que pueda haber excusa o tregua para su reconocimiento y ejercicio.

## 2.º LOS DERECHOS SOCIALES

Existe un segundo grupo de derechos constitucionales cuya realización requiere legislación, programación y desarrollo desde los poderes públicos. El grado de realización y disfrute de estos depende del reconocimiento de prioridades presupuestarias y del sentido de justicia social de los propios poderes públicos; pero son igualmente exigibles por el hecho de ser consubstanciales a la condición humana. En este conjunto de derechos, el objetivo de la Síndica de Greuges es velar por el desarrollo ponderado y responsable bajo criterios de aplicación de los valores constitucionales de justicia y de igualdad.

Este segundo conjunto se compone, evidentemente, de los derechos sociales que bajo el título de “Principios rectores de la política social y económica” figuran en el capítulo de la Constitución, que lleva el nombre de “De los derechos y deberes fundamentales”. Son los derechos de configuración legal y presupuestaria, que requieren concreción por ley y reglamento, y asignación presupuestaria para llevarlos a cabo. La Síndica de Greuges tiene que procurar que su reconocimiento y su protección presidan toda la actuación municipal. Este conjunto incluye:

- la protección social, económica y jurídica de la familia y de los hijos (art. 39 CE);

- la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta personal más equitativa; de forma especial, la política orientada hacia la plena ocupación (art. 40 CE);
- las prestaciones asistenciales y complementarias de la Seguridad Social (art. 41 CE);
- la tutela de la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y de los servicios necesarios, y facilitación de la utilización adecuada del tiempo libre (art. 43 CE);
- la promoción y tutela del acceso a la cultura y a la ciencia (art. 44 CE);
- el derecho de todos a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45);
- la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46);
- la realización del derecho a una vivienda digna y adecuada y a una regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general que impida la especulación (art. 47 CE);
- la realización de una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que hay que prestar la atención especializada que requieren y hay que ampararlos especialmente en la consecución de los derechos constitucionales (art. 49 CE);
- la promoción del bienestar de las personas mayores mediante un sistema de servicios sociales que atienda a los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (art. 50);
- la protección eficaz de todos como consumidores y usuarios en su seguridad, su salud y sus legítimos intereses económicos (art. 51).
- Y todavía se podría concretar más, a la luz de las exigencias positivas que el Ayuntamiento ha suscrito con la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad.

### 3.º EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Un tercer conjunto que tiene que ser objeto de atención de la Sindicatura de Greuges es el de los derechos y principios relativos a la *buena Administración*, que tiene la importancia de hacer viables los otros dos. El derecho a tener una buena Administración comporta la exigencia de un buen y eficiente ejercicio de las competencias municipales incluidas en la legislación de régimen local.

La buena Administración a que se refiere este informe no es otra que la que prevé y exige la Constitución mediante, especialmente, sus artículos 9 (Administración proactiva) y 103 (Administración eficaz y sometida al derecho), y que tienen que aplicarse en todas y cada una de las amplias temáticas que alcanza la Administración municipal según la legislación de régimen local, como: la participación ciudadana; la sostenibilidad ambiental; la gestión territorial; la cohesión social; la movilidad; la seguridad en los espacios públicos; la ordenación del tráfico; la protección civil; la disciplina urbanística; la vivienda; los parques y jardines; las vías públicas urbanas; el patrimonio historicoartístico; la protección del medio; los mercados; la salubridad; la salud;

los servicios funerarios; los servicios sociales; la limpieza; el transporte; las actividades culturales, deportivas y de ocio; el turismo; la enseñanza; la igualdad en el acceso a los servicios públicos. Y, en definitiva, todo tipo de actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

El campo de intervención municipal es así inagotable, porque la Carta Municipal de Barcelona también dice que, en cualquier caso, el Ayuntamiento puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En este supuesto, el Ayuntamiento puede realizar actividades complementarias de las propias de estas administraciones. Y en todo ello tiene que administrar bien. Y administrar bien significa atender con objetividad a los intereses generales y actuar con eficacia, aplicando con el máximo esmero los procedimientos de garantía y sumisión a la ley, y asumir la responsabilidad por los perjuicios que los ciudadanos puedan sufrir a causa del funcionamiento de los servicios públicos.

Dada la relación que tiene la buena Administración con el contenido de muchas de las quejas que recibe la Sindicatura, la Síndica de Greuges encargó la elaboración de un estudio jurídico para profundizar en esta temática, que recientemente ha sido introducida en el Estatuto de Cataluña y en el Tratado de Lisboa de la Unión Europea. El estudio se presentó en la jornada a la cual se ha hecho referencia anteriormente, el texto completo se adjunta al presente informe (en formato CD). Dicho estudio puede sintetizarse en los siguientes puntos:

### *1. Un nuevo modelo de Administración*

El principio de buena Administración trata de superar viejas concepciones del Derecho administrativo y sitúa al ciudadano en el centro de las preocupaciones de la Administración. En el antiguo modelo una Administración se legitima sólo por el mero cumplimiento del principio de legalidad y se controla exclusivamente por un Poder Judicial que tiene como función exclusiva la sujeción de la Administración al imperio de la Ley.

La buena Administración trata de imponer una nueva cultura en la actuación de las administraciones públicas y en su relación con los ciudadanos. La buena Administración reclama la exigencia de una Administración que produzca satisfacción de forma eficaz a las necesidades de los ciudadanos, al servicio de los cuales siempre debe actuar.

La buena Administración genera una nueva concepción de la legitimidad de los aparatos públicos. Una legitimidad que es más compleja que la limitada al escrupuloso cumplimiento de la norma habilitante. Administrar bien es algo más que respetar el principio de legalidad.

### *2. El marco legal*

El principio de buena Administración se ha formulado como derecho fundamental en la Carta Europea de Derechos Fundamentales (recogido en el Tratado de Lisboa del 2006 y también en el Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006).

La Constitución Española de 1978 no alude directamente a este principio pero se refiere a él de forma implícita al determinar la forma de actuar de las administraciones públicas en los artículos 9.3, 31.2 y 103 a 106. En el Derecho y en la jurisprudencia española, el principio de buena Administración también se ha ido reconociendo de forma creciente.

Al mismo tiempo, la Constitución ha situado al ciudadano en el centro de la preocupación del Derecho Administrativo. El desarrollo de su dignidad como persona es la razón de ser del poder público, y estos poderes se encuentran vinculados a los derechos fundamentales. La persona deja de ser súbdito o administrado para ser ciudadano.

### *3. La buena Administración en la Administración local*

Las competencias municipales, y en particular las del Ayuntamiento de Barcelona, se extienden a todos los ámbitos de la esfera vital de sus ciudadanos. Desde la atención que les presta poco después de nacer en la guardería hasta el descanso eterno en el cementerio, la vida de los ciudadanos está condicionada por actuaciones municipales.

Por ello, el ciudadano ve la Administración local como una organización cercana que determina su forma de vida diaria, tanto limitando o condicionando el ejercicio de sus derechos como prestándole todo tipo de servicios. Por otro lado, la posición de la Administración local la sitúa en una mejor condición que otros entes administrativos para poder conocer las necesidades de las personas a las que tiene que servir.

### *4. La exigencia de notificación previa de los actos*

Cuando la Administración municipal ejerce poderes de ordenación a través de actos imperativos, la buena Administración tiene que exigir el cumplimiento de los trámites procedimentales establecidos. La audiencia, la motivación de las resoluciones, la notificación dentro del plazo establecido, tienen que constituir elementos esenciales que deben ser garantizados.

La Administración no puede hacer efectiva ninguna decisión limitadora de los derechos sin la notificación previa de su decisión. Es cierto que a veces la notificación no llega por la falta de colaboración del administrado. La buena Administración también debe ser complementada por un comportamiento leal de los administrados y una asunción responsable de sus deberes de carácter público.



## *5. El silencio administrativo no es una respuesta*

El silencio siempre representa una mala Administración. Tal y como establece la ley, la Administración tiene que dar una respuesta expresa y motivada dentro del plazo y no se puede esconder detrás del silencio. La Administración tiene que utilizar todos sus recursos para hacer llegar de forma efectiva a los administrados sus decisiones.

El silencio es una ficción legal que permite dar a entender que existe un acto que otorga lo que se solicitó, o que existe una denegación. Pero el principio de la buena Administración exige a las administraciones algo más que el cumplimiento estricto de la legalidad. No se puede justificar el silencio o una actuación fuera de tiempo con el argumento de que siempre se puede reclamar en vía judicial.

## *6. La buena Administración es transparente*

Cuando la Administración actúa a través de sus poderes generales de ordenación, elaborando ordenanzas o planes, la buena Administración reclama transparencia, participación efectiva, adopción de la mejor solución posible atendiendo a todos los intereses en conflicto.

Administrar bien no es solamente producir buenas resoluciones y prestar buenos servicios. Es también hacerlo de forma transparente, de forma que los ciudadanos puedan conocer cómo se ha llegado a la decisión o cómo se organiza la prestación del servicio.

La buena Administración también tiene que contar con la participación de los ciudadanos en sus tomas de decisión. Las nuevas tecnologías de la información también favorecen este contacto directo de la Administración con los ciudadanos.

## *7. La eficacia y la eficiencia administrativa*

Una buena Administración tiene que ser eficaz, tiene que prestar con calidad el mayor número de servicios, y tiene que ser eficiente, tiene que prestar estos servicios con el menor coste posible.

El interés por la eficiencia impone a las administraciones públicas los modelos propios de la empresa privada, dominada por la obtención de resultados visibles con el menor coste posible. Pero en el caso de la Administración pública, el éxito de la empresa viene determinado por la satisfacción de los ciudadanos.

## *8. La prestación de servicios y la buena Administración*

Cuando la Administración presta servicios de carácter personal (educación, sanidad, servicios sociales), hay que exigirle un trato igualitario, un servicio continuo y de calidad, un personal preparado y motivado para la actividad que tiene que llevar a cabo y que atienda al ciudadano con los conocimientos y la sensibilidad propia del servicio que presta.

Cuando la Administración asume la prestación directa de servicios, el principio de buena Administración adquiere una eficacia diferente de la que adquiere cuando la Administración actúa a través de procedimientos decisorios o reguladores. En estos casos la Administración no debe perseguir que se acaten sus decisiones, sino que con su actuación tiene que conseguir la confianza de los usuarios de los servicios.

Las normas imponen de forma creciente obligaciones a los entes municipales y, paralelamente, surgen derechos en los ciudadanos. El hecho de que la Administración recurra de forma creciente a la externalización de sus responsabilidades no significa que la Administración municipal deje de ser la garante de estos servicios.

## *9. La ética del personal al servicio de la Administración*

La buena Administración impone también un determinado comportamiento de los agentes públicos en la forma de tratar los asuntos de su competencia y reclama códigos de buena conducta como instrumentos para impulsar el comportamiento ético.

La buena Administración requiere acertar en la formación permanente del personal prestador de los servicios y exigirle que su actuación esté guiada por el mejor servicio posible a los ciudadanos.

## *10. Nuevas formas de control de la Administración*

Existen disfunciones administrativas que, siendo claramente lesivas para los ciudadanos, no constituyen actuaciones contrarias a Derecho. Por ello, la buena Administración introduce otras formas de control de la actuación administrativa que permiten corregir aquellas disfunciones administrativas no susceptibles de ser corregidas por el Poder Judicial. A menudo, para el ciudadano no toda lesión de un derecho justifica un recurso judicial, ni todo el mundo puede asumir el coste y el tiempo que esta vía comporta, ni toda mala práctica administrativa es susceptible de ser corregida en vía judicial. Además, la vía judicial actúa una vez ya se ha producido la lesión.

La buena Administración requiere de la Administración un poco más que el estricto cumplimiento de la norma. Y este “un poco más” no puede ser garantizado mediante los tribunales, sino mediante otros mecanismos de

garantía, como los defensores del pueblo o los síndicos de agravios. Estas instituciones, sin incidir en la validez de las resoluciones de la Administración, pueden hacer realidad el principio de buena Administración o evitar la mala Administración.

#### *11. La Síndica de Greuges de Barcelona y la buena Administración*

La razón de ser de la Síndica de Greuges de Barcelona no es el control de la actividad municipal, sino garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos de Barcelona y de las personas que se encuentran en la ciudad aunque no residan en ella. Sus actuaciones se llevan a cabo de oficio o en virtud de queja de parte interesada y anualmente tiene que presentar un informe de sus actuaciones ante el Plenario del Consejo Municipal.

La garantía de la buena Administración también requiere la presencia activa de la Síndica de Greuges para complementar la función de los controles internos de la propia Administración y del control judicial. El control que ejerce la Síndica de Greuges tiene una debilidad inherente en el sentido de que no puede anular los actos que revisa ni puede imponer conductas a la Administración. Pero como contrapartida tiene las ventajas de ser un control extenso porque abarca toda la actividad municipal, puede actuar de oficio y tiene la autoridad que le otorga el prestigio de la institución *Ombudsman*. En este ámbito, la Síndica de Greuges adopta una actitud colaboradora con la Administración que supervisa. Colaboración que tiene como objetivo final el alcance de la buena Administración.

Esta intervención se lleva a cabo con la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos a instancia de parte o en intervenciones de oficio. En estos casos, después del examen de la actuación municipal denunciada, la Síndica de Greuges puede formular advertencias, recomendaciones o sugerencias.

Pero también tienen una función preventiva, con la finalidad de orientar con carácter general la conducta de la Administración municipal. Las sugerencias que se formulen responden en este caso a la concepción de la institución de la Síndica de Greuges, como órgano de colaboración con la Administración municipal, y no tanto como órgano de control.

#### *12. Carta de servicios y código de buenas prácticas*

El artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé que en las administraciones públicas de Cataluña y en los servicios públicos que dependan de ellas, se adopte una carta de los derechos de los usuarios y de las obligaciones de los prestadores.

En cuanto al ámbito municipal sería preciso la redacción de cartas de servicios para los diferentes servicios municipales y que se fiscalizara su cumplimiento.

En este marco habría que impulsar la redacción de un código de buenas prácticas que sirviera de guía a los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.

El objetivo sería establecer un conjunto de reglas sobre la buena praxis en la tramitación de los procedimientos administrativos o bien elaborar normas o planes de eficacia general. También puede contener recomendaciones sobre la forma de prestar servicios públicos o servicios de interés general y principios generales relativos a la ética del empleado público.

En el presente capítulo, como método expositivo, se clasifican las quejas por áreas temáticas de actuación municipal, que no se corresponden necesariamente con las áreas de gobierno municipal a causa de la transversalidad de muchas de ellas, y se estudia si se han respetado los derechos y se han aplicado suficientemente los principios constitucionales que son rectores de la política social y económica y que amparan a la ciudadanía.

## 2.1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

### 2.1.1. Vivienda

#### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

La realización del derecho a una vivienda digna es una de las exigencias básicas de la condición del ser humano. Es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde 1948 y en la Constitución Española desde 1978 (art. 47): “Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, y regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.”

Este mandato constitucional a veces se ha presentado como una simple declaración programática que no obliga a los poderes públicos más que en función de lo que la ley formal de desarrollo establezca y de los presupuestos que se le puedan asignar. Pero la Constitución es una norma jurídica y, por lo tanto, de obligado cumplimiento y, como tal norma, obliga plenamente al legislador y al administrador público.

El Estatuto de Autonomía se ha pronunciado nuevamente en el sentido de declarar el derecho de las personas que no disponen de los recursos suficientes de acceder a una vivienda digna, por lo que los poderes públicos tienen que establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que determinan las leyes. Y también que los poderes públicos tienen que promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, que les faciliten el acceso al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural.

Pero muchos ciudadanos no tienen garantizado el derecho a la vivienda a pesar de que desde hace varios años está promulgada la legislación de despliegue y de que todas las administraciones públicas aprueban cada año los presupuestos de su aplicación. Con todo, en la actualidad, y tal como dice la nueva Ley 18/2007 del Parlament de Catalunya “cada vez más los sectores sociales sensibles como los jóvenes, las personas mayores, los inmigrantes, las personas en situación de riesgo, sufren situaciones de exclusión del derecho a la vivienda. Las causas de esta realidad se encuentran en el fracaso de las políticas de vivienda tradicionalmente adoptadas, tanto en España como en Cataluña, que, si bien durante años cumplieron su función, a partir de la segunda mitad de los 90 se revelaron claramente insuficientes y superadas por las nuevas circunstancias”.

Este parque tiene que ser suficiente –para permitir la movilidad y la adaptación a las necesidades cambiantes de las personas– y sobre todo integrado, tanto desde el aspecto del entorno físico como desde el punto de vista social. Y regula medidas más profundas, previéndose actuaciones para la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales, actuaciones para evitar situaciones de infravivienda, la regulación de los centros de acogida de inmigrantes o la lucha contra el acoso inmobiliario. La nueva ley también establece las bases para luchar contra la actividad empresarial y lucrativa de convertir ilegalmente las viviendas en alojamientos turísticos.

El derecho a una vivienda digna es un derecho sujeto al desarrollo legislativo y a las prioridades presupuestarias. Y la realidad actual, fruto de las leyes del mercado, impide que se haga efectivo este derecho para una parte importante de la población. En los últimos años el incremento de los precios, tanto el precio del alquiler como el de venta, ha superado con creces el crecimiento de los ingresos familiares, aunque hasta ahora, por lo que se refiere a las viviendas de compra, esta dificultad se ha visto mitigada, en parte, por la relativa facilidad de su financiación.

Como es evidente, y así lo recoge en cifras el libro blanco de la vivienda en Barcelona, los grupos sociales con menos ingresos son los que han tenido que realizar un mayor esfuerzo para poder acceder a su vivienda o mantenerla. La magnitud que ha adquirido la dificultad de acceder a una vivienda ha derivado en dificultades hasta hace poco tiempo inéditas en época democrática y ha afectado a los colectivos más desfavorecidos y también a las clases medias.

Dos ejemplos de estas nuevas dificultades son la sobreocupación de viviendas y la necesidad de compartir piso. Jóvenes, personas solas, inmigrantes, etc., se ven obligados a compartir la vivienda con personas con las que no mantienen ningún vínculo familiar. En muchos casos ello supone perder la intimidad personal y familiar o tener que renunciar a un espacio de libertad y desarrollo personal. En otros casos, dicha situación de precariedad también comporta el vivir en malas condiciones de higiene o de habitabilidad.

Por otro lado, el espectacular rendimiento que se podía obtener por el alquiler o la venta de un piso ha hecho aumentar la especulación inmobiliaria en todos los niveles, desde las grandes empresas hasta los ciudadanos particulares, que también desean sacar el máximo provecho de su patrimonio. Ello ha hecho surgir el acoso a inquilinos que ocupan viviendas con rentas bajas. La omisión del deber de conservación de la vivienda es la forma principal de este acoso, que afecta principalmente a personas mayores y personas sin recursos. Otra forma de especulación ha sido la utilización de viviendas como apartamentos turísticos, cambiando por ello su uso original, lo que implica que haya menos pisos en el mercado de alquiler. Cada vez son más los ciudadanos que manifiestan su malestar porque se alquilan viviendas para uso turístico en su escalera y los propietarios se despreocupan de las molestias que estos arrendatarios puntuales a menudo ocasionan al resto de los vecinos del inmueble.

En este marco surge el Pacto Nacional para la Vivienda y la nueva Ley de la Vivienda en el ámbito catalán, así como las propuestas para el Programa de Actuación Municipal del presente mandato.

El Pacto Nacional para la Vivienda 2008-2016, entre la Generalitat de Catalunya, las administraciones locales y otras organizaciones, entre las cuales los agentes económicos del sector de la vivienda, establece medidas a corto y

medio plazo para favorecer su acceso. La Ley del Derecho a la Vivienda, aprobada en diciembre de 2007, en la exposición de motivos, habla de un “cambio de enfoque trascendental” y añade que pretende “ir mucho más allá de las medidas tradicionales”.

En cuanto al ámbito municipal de Barcelona, pendiente de la aprobación definitiva del Programa de Actuación Municipal 2008-2011, las prioridades municipales se recogen en el documento *Medida de Gobierno de Compromisos por el Plan de la Vivienda 2008-2016*, presentado en el Plenario Municipal en noviembre de 2007. Este documento recoge buena parte de las recomendaciones que la Síndica de Greuges ha formulado en los informes anteriores.

Por otro lado, las medidas de gobierno para el Plan de la Vivienda 2008-2016 indican “el compromiso de aplicar nuevas fórmulas de tenencia y uso de la vivienda”, lo que se concreta en el hecho de que en las nuevas promociones de vivienda protegida el Ayuntamiento mantenga la propiedad del suelo y sólo otorgue el derecho de superficie. Esta fórmula se quiere aplicar en todas las viviendas que promueva directamente el Patronato Municipal de la Vivienda, y estas serán únicamente de alquiler. En la adjudicación del suelo a otros promotores de vivienda protegida, se priorizará la permuta del suelo por vivienda con el fin de incrementar el parque público.

El acceso a la vivienda es un problema importante porque la vivienda es un elemento fundamental de integración y cohesión social. Es a partir del alcance del derecho a la vivienda que se pueden consolidar otros derechos sociales, como el derecho a la salud, a la educación, a la intimidad, etc.

Solamente una política sostenida en el tiempo en esta dirección permitirá dotar a la ciudad de una buena oferta de vivienda protegida en todas sus modalidades. Ello permitiría garantizar el derecho al acceso a la vivienda de los grupos sociales que lo necesiten en cada momento independientemente de las fluctuaciones del mercado inmobiliario.

## LAS QUEJAS

<b>Vivienda</b>	<b>Número de quejas</b>
Vivienda	67
Rehabilitación	4
Desahucios	7
<b>Total</b>	<b>78</b>

En el apartado de vivienda la Síndica de Greuges ha recibido 78 quejas.

En total se han resuelto 82 quejas (77 del año 2007 y 5 del año 2006). Queda pendiente de resolver 1 expediente.

Un año más, la mayoría de las quejas se han referido a la insuficiente oferta de vivienda pública, que no puede responder a las demandas presentadas y ni tan solo a las necesidades más graves de las personas y familias con menos recursos económicos.

Las quejas han sido planteadas por personas que se quedaban sin vivienda por la falta de renovación del contrato de arrendamiento por parte del propietario, o por la imposibilidad de la familia de hacer frente al incremento del alquiler en la renovación del contrato. Otras quejas son por disconformidad con los requisitos de acceso a las viviendas protegidas. Entre otras demandas, hay las de madres solteras que denunciaban que en la adjudicación de las viviendas no se tenía en cuenta la situación de las familias monoparentales u otros criterios sociales; hay personas con problemas de movilidad importantes y falta de accesibilidad a sus viviendas que se quejan porque no podían acceder a viviendas con servicios para personas mayores por no tener 65 años; y otras personas consideraban discriminatorio que el Ayuntamiento pidiera el empadronamiento en la ciudad o en un determinado distrito o barrio.

También han presentado queja personas afectadas por un error durante el proceso de adjudicación de viviendas de protección del Ayuntamiento o que no han podido acceder a la vivienda que les había sido concedida en el sorteo celebrado el 14 de febrero de 2007 por no poder hacer frente al 20 % del coste de la vivienda en el momento de formalizar el contrato.

Otro grupo importante de quejas son las derivadas de la actividad de alojamiento turístico en edificios de viviendas. Las denuncias son por las molestias y los graves problemas de convivencia y seguridad.

Otras quejas se refieren al acoso inmobiliario y la falta de conservación de los inmuebles. Los inquilinos afectados se quejan de la situación de insalubridad y de las malas condiciones de habitabilidad a causa de la falta de conservación y mantenimiento de la finca por parte de los propietarios. Estas cuestiones pertenecen al ámbito de la disciplina urbanística y el procedimiento administrativo, pero en este apartado de vivienda se han incluido aquellos casos en los que la causa de la situación podía ser el acoso inmobiliario.

Finalmente, ha habido otras quejas no competenciales, ya que hacían referencia a problemas con el administrador o el propietario de la finca, a la falta de ascensor en viviendas de propiedad vertical, o a problemas de vivienda de personas que viven en otro municipio; en dichos casos, se ha informado a los interesados sobre los procedimientos existentes para hacer valer sus derechos.



## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Núm. de expediente 389/07

---

La queja formulada por un profesional de una entidad social, en nombre de la persona afectada, indicaba que esta persona no había podido acceder a las viviendas con servicios para personas mayores del Ayuntamiento porque no cumplía con el requisito de la edad. Se trataba de un hombre de 63 años con graves problemas de salud, movilidad reducida y pocos ingresos que vivía en un cuarto piso de una finca con ascensor. El afectado tenía una resolución del Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat que exime del requisito de la edad para acceder a los servicios y recursos de atención a las personas mayores por su estado de salud.

Después de estudiar la situación y dado que la actuación del Ayuntamiento había sido correcta, puesto que el afectado no tenía la edad mínima que establece la normativa existente, se recomendó al Patronato Municipal de la Vivienda que en la próxima promoción de viviendas se eximiera a las personas que se encuentren en dicha situación del requisito de la edad, teniendo en cuenta la resolución del Departamento de Acción Social y Ciudadanía, y dada su acreditada situación de alta vulnerabilidad. El principio de igualdad que debe regir en todo servicio público es compatible con una discriminación positiva si esta se justifica en una búsqueda de la igualdad y facilita la integración.

---

Núm. de expediente 104/07

---

Varios inquilinos de una finca de propiedad vertical se quejaron de la inactividad municipal ante sus denuncias por deficiencias estructurales en el inmueble. La Síndica de Greuges pidió informe a la Alcaldía en el mes de febrero de 2007 y, ante la falta de respuesta y la gravedad de la situación, solicitó poder ver el expediente.

En la revisión del expediente la Síndica de Greuges constató que en el año 2001 se había realizado una inspección en la que se habían detectado deficiencias y se había propuesto una orden de conservación de la finca. La orden fue notificada al propietario unos meses después, y se le advirtió que en el caso de incumplimiento se procedería a la ejecución forzosa. Un mes más tarde, el propietario presentó un documento acreditativo del estado de conservación y de seguridad de los elementos exteriores del edificio y con ello cesaron las actuaciones municipales sin que se llegara a comprobar el cumplimiento del requerimiento municipal.

Una visita de la oficina de la Síndica de Greuges a la finca afectada permitió observar que las deficiencias que se habían detectado en el año 2001 todavía no se habían reparado y que se veían empeoradas por el paso del tiempo. También era visible el riesgo de desprendimiento de una parte de la pared, lo que podía ocasionar daños en el patio de una guardería.

Después de estas constataciones, la Síndica de Greuges requirió al Distrito de Horta-Guinardó que actuara de forma urgente y en el momento de cerrar el presente informe se está pendiente del resultado de la actuación municipal.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

### **2.1.1.1. El acceso a una vivienda digna y adecuada**

Las quejas recibidas son representativas de la situación de la vivienda en Barcelona. Los precios de las viviendas actualmente son inaccesibles para una gran parte de la población, lo que afecta más a determinados colectivos como personas mayores, jóvenes, familias con pocos recursos, inmigrantes, pero también al resto de los grupos sociales.

Al mismo tiempo, la insuficiente oferta de viviendas de protección pública o de precios asequibles provoca una gran frustración en los ciudadanos cuando comprueban que el derecho constitucional a obtener una vivienda digna es irrealizable para mucha gente.

La mayoría de las familias que presentan una queja a la Síndica de Greuges manifiesta que a causa de sus ingresos económicos tienen serios problemas para llegar a final de mes, ya que tienen que dedicar gran parte de su renta al pago del alquiler del piso. Además, indican que se han empobrecido puesto que sus ingresos no han aumentado en la proporción que lo han hecho los precios de las viviendas. Esta percepción se confirma en las cifras que figuran en el informe del Patronato Municipal de la Vivienda del segundo trimestre de 2006: el hogar tipo en Barcelona en el año 2006 tenía que destinar el 46 % de su renta para acceder a una vivienda, es decir, 16 puntos porcentuales por encima del 30 o 35 % que se considera socialmente aceptable.

La situación de otras familias que han presentado queja es la imposibilidad de seguir en su vivienda por la falta de renovación del contrato de alquiler o por desahucio por no haber podido hacer frente al alquiler de la vivienda. El Patronato Municipal de la Vivienda (PMV), cuando existe una orden judicial de lanzamiento por causas no imputables al inquilino, prioriza aquellos casos en que existen pocos ingresos familiares. Pero no siempre es posible la adjudicación de una vivienda porque esta tiene que ser adecuada a las circunstancias familiares y económicas de los solicitantes, y hasta ahora las viviendas disponibles sólo eran aquellas que dicho organismo recuperaba cuando quedaban desocupadas.

El papel de la Síndica de Greuges en estas quejas es analizar el caso concreto con el fin de comprobar que la actuación de la Administración se ha ajustado a la norma, y que se le ha dado a la persona afectada toda la información existente sobre el acceso a la vivienda pública y sobre las diferentes ayudas económicas. Si procede, también se lleva a cabo una tarea de orientación hacia los servicios sociales.

La mayoría de las quejas han sido estimadas en parte, porque la actuación de la Administración se ha ajustado a la norma pero existe una falta evidente de vivienda social. En este sentido, la Síndica de Greuges ya manifestó en los anteriores informes la necesidad de aumentar la oferta pública de vivienda

protegida asequible para las economías más débiles. Un aumento respecto de la situación actual está previsto en el nuevo Plan de la Vivienda de Barcelona 2008-2011.

Por otro lado, sobre los requisitos que rigen el acceso a la vivienda protegida, se han desestimado las quejas sobre los criterios de empadronamiento o la reserva parcial o total de la vivienda pública para los residentes de una determinada zona. Fijar límites según el lugar de empadronamiento puede ser una limitación al derecho de las personas a acceder a una vivienda pública y al derecho a fijar su lugar de residencia, pero debe considerarse lícito si es por discriminación positiva hacia colectivos que tenían una expectativa de derecho preferente fundamentado en causas urbanísticas y sociales y así se expone en las bases aprobadas.

A pesar de ello, la Síndica de Greuges ya había recomendado que en los criterios de adjudicación de las viviendas protegidas se puedan tener en cuenta otros elementos de vinculación con Barcelona, como es el hecho de trabajar en la ciudad. Los dictámenes de la Síndica de Greuges también han insistido – como en años anteriores – en la necesidad de reservar viviendas para adjudicarlas por baremo según las circunstancias familiares, posibilidad que también se recoge en las medidas del gobierno del Plan de la Vivienda.

También se han estudiado las quejas sobre el requisito de tener 65 años para poder acceder a las viviendas con servicios para las personas mayores. Esta limitación no permite que puedan tener acceso a estas viviendas personas mayores que aunque no tienen el requisito de la edad presentan situaciones de alta vulnerabilidad, problemas de salud, movilidad reducida, falta de accesibilidad a su domicilio, lo que les impide llevar una vida social normalizada. La normativa tendría que prever estas situaciones especiales para poder dar respuesta a casos concretos y asegurar su atención.

Finalmente, también se estudiaron las quejas presentadas por el error producido por la empresa contratada por el Ayuntamiento en la tramitación informática de algunos expedientes de solicitud de vivienda de la convocatoria pública del sorteo de viviendas protegidas aprobada por el Decreto de 8 de noviembre de 2006. En el momento de formalizar la documentación, seis meses después del sorteo, los afectados supieron que se les denegaba la vivienda adjudicada porque no reunían el requisito de estar empadronados en el barrio. Las viviendas correspondían a una zona que ellos no habían elegido.

El sorteo de las viviendas de protección oficial se realizó según la normativa establecida, los criterios de acceso, las condiciones y procedimientos figuraban en las bases de la convocatoria, así como el período de 20 días para formular alegaciones a las listas provisionales.

El problema ha sido la diversidad de tipologías y condiciones de esta promoción pública de viviendas. Algunos ciudadanos, al ver su nombre en las listas provisionales, no se fijaron en que figuraban en una lista de una promoción que no habían elegido. Es cierto que este error se habría podido

corregir si los ciudadanos afectados hubieran presentado las alegaciones pertinentes a las listas provisionales; ahora bien, hay que tener en cuenta que el ciudadano confía en la Administración y en este caso el Ayuntamiento no veló lo suficiente por el derecho de los ciudadanos a una buena Administración. Por otro lado, dichos ciudadanos se han sentido también agraviados por el excesivo tiempo transcurrido desde que salieron las listas definitivas hasta que se los citó para presentar la documentación y tramitar el contrato, y han visto alteradas sus expectativas. Otra cuestión es si la información facilitada era suficientemente clara y comprensible para todo el mundo.

Por ello, la Síndica de Greuges recomendó –como ya lo había hecho en anteriores informes– la necesidad de que la Administración facilite una información clara y con un lenguaje comprensible al alcance de cualquier ciudadano. Por ejemplo, en este caso, quizás habría sido necesario que las oficinas de la vivienda hubieran informado con mayor esmero sobre la necesidad de revisar las listas provisionales y las opciones que se habían elegido.

## **RECOMENDACIONES**

- Asegurar el aumento de la oferta pública de vivienda protegida asequible para las economías más débiles.
- Establecer una reserva de viviendas para adjudicarlas por baremo según las circunstancias familiares y sociales de los solicitantes que no pueden de ninguna otra forma alcanzar su derecho a la vivienda.
- Considerar la posibilidad de que las viviendas con servicios para personas mayores sean accesibles a personas que no llegan al límite de edad establecido pero que presentan situaciones de movilidad reducida y falta de accesibilidad en su domicilio.

### **2.1.1.2. Apartamentos turísticos**

Los apartamentos turísticos en edificios de viviendas han sido nuevamente motivo de queja en los distritos de Ciutat Vella, Eixample y Sant Martí. Los ciudadanos afectados se quejan de ruidos a altas horas de la noche y de la madrugada, de peleas, de mal uso de los elementos comunes del inmueble y de inseguridad, y presentan la queja a la Síndica de Greuges por la falta de inspección municipal ante sus reiteradas demandas, o por su ineficacia.

En los casos en que se ha presentado queja, la Síndica de Greuges ha pedido informe al Ayuntamiento sobre las actuaciones realizadas en los inmuebles afectados. En uno de los casos se desestimó la queja porque el Distrito de Ciutat Vella en diversas inspecciones comprobó que la vivienda estaba ocupada por una persona extranjera pero en régimen de alquiler ordinario. En

otros casos se ha estimado la queja por la falta de inspecciones suficientes para detectar posibles apartamentos turísticos ilegales. En estos casos, se ha recomendado que las inspecciones que se llevan a cabo se realicen de forma coordinada con los vecinos y la Guardia Urbana, y que se aplique de forma estricta la normativa sancionadora que hace referencia a ruidos, suciedad y otros comportamientos incívicos.

Además de atender a los casos concretos, durante el año 2007 se ha realizado un seguimiento más general de esta cuestión por sus consecuencias. El uso turístico de las viviendas es causa de problemas importantes de convivencia. Afecta directamente al bienestar de los vecinos que piden al Ayuntamiento acciones más contundentes para poder eliminar dicha actividad turística de su comunidad. Por otro lado, la proliferación de apartamentos turísticos también provoca que estos pisos desaparezcan del mercado inmobiliario como oferta de vivienda de alquiler.

Las competencias en materia turística son de la Generalitat de Catalunya, reguladas en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña. Con anterioridad, el Decreto 163/1998, de 8 de julio, de apartamentos turísticos, ya definía y regulaba dicha actividad.

Al mismo tiempo, la actual Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda define y regula el uso turístico de las viviendas. El artículo 19 indica que será preceptivo para poder realizar la actividad disponer de la correspondiente licencia municipal de actividad y que la falta de autorización dará lugar a las medidas de intervención o sancionadoras que establezcan las ordenanzas municipales. Así mismo, se hace una recomendación a las administraciones competentes para que impulsen políticas orientadas a evitar la utilización ilegal de viviendas para usos turísticos.

Así, la nueva Ley del Derecho a la Vivienda establece la potestad de la Administración municipal para regular dicha actividad en su Plan de Usos y establecer las correspondientes medidas e intervenciones cuando se produzcan situaciones de incumplimiento de la normativa. Esta aplicación es urgente para poder actuar y controlar los abusos actuales que se están produciendo en perjuicio de los vecinos de la ciudad.

Así mismo, en la elaboración de esta normativa, sería conveniente que se tuvieran en cuenta dos criterios:

- Que la actividad comercial de estos apartamentos debería realizarse en fincas donde no sea preciso convivir con los vecinos, y no debería permitirse el cambio de uso de viviendas construidas para residencia de ciudadanos en viviendas para visitantes turísticos.
- Que los apartamentos turísticos deberían someterse al mismo régimen de control que las actividades de equipamientos turísticos o alojamientos como los hoteles o pensiones.

Es preciso considerar también que la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del Libro V del Código Civil de Cataluña establece que los propietarios de elementos privativos (viviendas) pueden ejercer todas las facultades del derecho de propiedad sin ningún otro tipo de delimitación que las que derivan del régimen de propiedad horizontal. Ello significa que en el inmueble no se pueden realizar actividades contrarias a la convivencia normal en la comunidad. Tampoco se pueden realizar actividades que los estatutos de la comunidad o la normativa urbanística y el plan de usos del sector prohíban de forma expresa.

## **RECOMENDACIONES**

- Regular la actividad de las viviendas de uso turístico, de acuerdo con lo que establece la nueva Ley del Derecho a la Vivienda para poder actuar y controlar los abusos actuales. Y no conceder licencia de actividades a aquellos apartamentos que pretendan instalarse en edificios residenciales de vecinos con el fin de que no tengan que convivir en una misma finca las dos actividades.
- Informar al conjunto de los ciudadanos sobre la posibilidad de excluir explícitamente en los estatutos de la comunidad de propietarios la dedicación de las viviendas a otros fines, como los apartamentos turísticos.

### **2.1.1.3. Acoso inmobiliario y falta de conservación de las viviendas**

Otro tipo de queja reiterada es la que se refiere al deterioro y la falta de conservación de inmuebles en los que viven inquilinos. Las quejas son por la ineficacia del Ayuntamiento para resolver el problema de la falta de condiciones de seguridad e insalubridad que presentan las viviendas donde residen, al mismo tiempo que describen el tiempo que llevan denunciando la situación al distrito correspondiente. Las personas afectadas no entienden cómo una actuación que constituye un deber del propietario, recogido en la legislación, no le es exigido con eficacia por la Administración competente y no se soluciona el problema. Este tipo de quejas también se recogen en los apartados de disciplina urbanística y de procedimiento administrativo, aquí sólo se hace referencia a aquellas situaciones en las que las viviendas no tienen las mínimas condiciones de habitabilidad y que tienen que ver con posibles situaciones de acoso inmobiliario.

El acoso inmobiliario se enmarcaba hasta la aprobación de la Ley del Derecho a la Vivienda en el ámbito privado, salvo los casos de conservación de la vivienda. La ley refuerza la competencia de la Administración local para hacer cumplir la normativa que afecta a la conservación de la vivienda y establece procedimientos sancionadores de competencia municipal.

En la mayor parte de las quejas que han llegado a la Síndica de Greuges se ha constatado la falta de efectividad del proceso administrativo. Después de la denuncia de los inquilinos se realiza la correspondiente inspección de las

condiciones de habitabilidad de las viviendas, pero la notificación al propietario de la orden de acondicionamiento de la finca y la imposición de multas coercitivas se alarga excesivamente en el tiempo y, además, no siempre se hacen efectivas. También hay situaciones en las que al propietario le es más rentable pagar las multas y dejar que el edificio se deteriore con el fin de llegar a la declaración de ruina. Ello provoca que la situación perdure y que los vecinos acaben marchándose. En otros casos, los inquilinos soportan condiciones de habitabilidad indignas porque su situación económica no les permite encontrar una alternativa.

En todos estos casos se ha estimado la queja por falta de efectividad del Ayuntamiento a hacer cumplir al propietario sus deberes legales de conservación y rehabilitación y se le ha recordado la potestad que tiene de ejecutar otras medidas reguladas en la Ley 30/1992 en los casos en los que se constata una falta de voluntad de la propiedad en el cumplimiento de sus deberes. En el informe del año 2005 la Síndica de Greuges ya indicaba la necesidad de revisar los circuitos y procedimientos en materia de inspección de viviendas poniendo especial énfasis en la importancia de una intervención eficiente especialmente en los casos de presunto acoso inmobiliario.

Así, en este ámbito se ha echado a faltar una actuación más decidida de la Administración municipal y un seguimiento más esmerado de dichas situaciones. Además, el Ayuntamiento está facultado para ejecutar otras medidas más contundentes que las multas coercitivas, como son la ejecución subsidiaria de las obras a cargo de la persona obligada, o la inclusión de la finca en el Registro Municipal de Solares sin Edificar, lo que comportaría la iniciación de un expediente de enajenación forzosa o de expropiación y la posibilidad de dedicarlo a vivienda social.

Por otro lado, a raíz del seguimiento de estas quejas, se contactó con el departamento municipal encargado de la detección y orientación al ciudadano en situaciones de acoso inmobiliario. Este servicio estaba atendido por una jurista dentro de la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC), que es adonde se derivan las personas afectadas. El servicio básicamente ofrece asesoramiento y no puede ofrecer soluciones a las víctimas del problema. Esta oficina no dispone de los medios técnicos ni competencias necesarios para hacer resolver las situaciones que plantean los ciudadanos, para asegurar el cumplimiento de las competencias municipales en esta materia, ni para impulsar la acción de los organismos competentes.

Los compromisos para el Plan de la Vivienda 2008-2016 proponen que este servicio de asesoramiento, orientación y apoyo a las víctimas de acoso inmobiliario sea asumido por las oficinas de vivienda de los distritos. Ello es positivo porque las personas encargadas de este servicio podrán tener un contacto más directo con el distrito y ofrecer un servicio más cercano al ciudadano.

## *RECOMENDACIONES*

- Insistir en la necesidad de que los servicios técnicos de los distritos se doten de circuitos más ágiles y eficientes para poder llevar a cabo un seguimiento esmerado y prioritario de los expedientes abiertos por falta de conservación y rehabilitación de los inmuebles en los que se detecte riesgo para las personas, o una posible causa de acoso inmobiliario.
- Dotar el servicio de asesoramiento, orientación y apoyo a las víctimas del acoso inmobiliario de las oficinas de vivienda de los distritos de los suficientes recursos y capacidades para poder coordinar e impulsar las acciones que tienen que llevarse a cabo desde los diferentes ámbitos municipales para intervenir con eficacia en los casos detectados.



## 2.1.2. Urbanismo

### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

El derecho del ciudadano en este ámbito está enmarcado por dos mandatos constitucionales a los poderes públicos. Por un lado, la declaración de que la función social de la propiedad está delimitada por el interés general (art. 33 CE), que incluye la posibilidad de expropiación, y, por otro, el mandato a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impidiendo su especulación. El mandato incluye el derecho de la comunidad a participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de las entidades públicas (art. 47 CE).

Estos mandatos tienen que llevarse a cabo mediante la función urbanística. El urbanismo es el conjunto de reglas para la ordenación del territorio. Es una función pública por el hecho de que se desarrolla bajo la tutela de la Administración y en interés de los ciudadanos. Ello puede crear conflictos entre los intereses de los propietarios y la Administración, que gestiona los intereses generales.

Tomando como base las competencias de la Carta Municipal de Barcelona y la autonomía local de que dispone el Ayuntamiento, el poder municipal es quien tiene que decidir, de acuerdo con el interés general y previa participación de los ciudadanos en el planeamiento, cómo crece una ciudad, de qué forma y cuál es el modelo de ciudad que se desea.

Por otro lado, el otorgamiento de licencias de obras regula la adaptación física de la ciudad a los cambios de la población y de las actividades. La licencia es una autorización municipal de carácter reglado que permite la ejecución de las obras o la utilización del suelo, según lo que se prevea en cada terreno. La normativa general aplicable es la del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo y las Ordenanzas Metropolitanas de Edificación. Las licencias de obras menores están sujetas a la Ordenanza Reguladora de Obras Menores.

El Ayuntamiento puede exigir, de acuerdo con lo que prevé el artículo 82 de la Carta Municipal, que los propietarios de edificios, además de las obligaciones que les atribuyen las normas aplicables, tienen que mantener las fachadas visibles desde el dominio público en buen estado de conservación, tanto para mantener la buena imagen como para evitar cualquier peligro para los usuarios de las vías públicas. Las ordenanzas municipales pueden regular estas obligaciones, incluida la de acreditar, periódicamente, la seguridad del inmueble y la existencia de una póliza de seguros del edificio que sea suficiente para cubrir estas contingencias. El Ayuntamiento de Barcelona, de acuerdo con la Ley del Derecho a la Vivienda, tiene que procurar que se cumplan las obligaciones de los propietarios en la conservación de las viviendas.

La Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña establece que el municipio tiene competencia, entre otras materias, en la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. El Reglamento del Texto Refundido de Urbanismo recoge que las personas propietarias del suelo y de otros inmuebles están obligadas a destinarlos a los usos previstos por la ordenación urbanística.

La Ley de Urbanismo de Cataluña y, más concretamente, el Reglamento que la desarrolla proporcionan un instrumento interesante para las situaciones en las que se

produce un incumplimiento en la orden de ejecución de obras requeridas para la seguridad de las personas o para la protección del patrimonio arquitectónico o cultural (art. 230 y siguientes con relación al art. 253.1). Estas órdenes de ejecución son susceptibles de anotación marginal en la inscripción de la finca en el Registro de la Propiedad y en el Registro Municipal de Solares sin Edificar.

## LAS QUEJAS

Urbanismo	Número de quejas
Planeamiento	22
Infraestructuras	8
Disciplina	36
Patrimonio historicoartístico	2
<b>Total</b>	<b>68</b>

En el apartado de urbanismo la Síndica de Greuges ha recibido 68 quejas.

En total se han resuelto 71 quejas (59 del año 2007 y 12 del año 2006). Quedan pendientes de resolver 9 expedientes.

Las quejas sobre planeamiento y gestión urbanística tratan de expropiaciones forzosas y las correspondientes indemnizaciones económicas, y del derecho al realojamiento.

En disciplina urbanística y licencias de obras también se repiten quejas sobre la ejecución de obras presuntamente ilegales en azoteas o cerramientos de patios o balcones. También existen quejas por falta de actuación o de inspección del Ayuntamiento, así como por la falta de seguimiento de los expedientes que ha iniciado.

### **2.1.2.1. Planeamiento y gestión urbanística**

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Núm. de expediente 640/07

---

En representación de 54 vecinos se presentó una queja por la concesión de licencia de obras de un edificio de obra nueva en un patio de manzana del Eixample porque el volumen de la nueva construcción sobrepasaba la alineación del resto de las fincas. La queja añadía que esta construcción contradecía la política municipal de recuperación de los patios de manzana; así mismo, hacía referencia al impacto visual y a la pérdida de vistas.

La Síndica de Greuges pidió informe al Distrito del Eixample, visitó la finca, y se reunió con los responsables del Distrito y del Sector de Urbanismo.

La Síndica de Greuges desestimó la queja porque la concesión de la licencia de obras era ajustada a Derecho ya que se cumplían los parámetros determinados en el PGM y

en el Texto Refundido de la Ordenanza del Eixample. Sin embargo, se consideró que la respuesta municipal facilitada a los vecinos era insuficiente. También se recomendó al Distrito y al Sector de Urbanismo que estudiaran la situación de los patios de manzana del Eixample para proteger al máximo dichos espacios.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Se constata que las expropiaciones forzosas siguen siendo motivo de queja. Por un lado, el proceso de expropiación comporta la pérdida del derecho a la propiedad que se tenía y, por otro lado, en estos procesos suele haber contradicción entre las partes que intervienen: la Administración expropiante, la persona afectada y, a menudo, el Jurado de Expropiación de Cataluña. Los ciudadanos se quejan porque no están conformes con la valoración económica que recoge la hoja municipal de avalúo y con el precio justo que determina el Jurado de Expropiación.

La valoración del suelo y la determinación de la hora de avalúo es una cuestión en la que profesionales expertos aplican criterios puramente técnicos, regulados en el título III, artículo 20 y concordantes de la nueva Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo. Cuando no existe acuerdo entre las partes, el afectado –una vez agotada la vía administrativa– puede recorrer a la vía contenciosa administrativa.

En el caso de la queja sobre un edificio de obra nueva en un patio de manzana del Eixample, se plantea la disconformidad de los vecinos por el impacto de ciertas construcciones. La ejecución del planeamiento urbanístico, además de ajustarse a Derecho, no puede desvincularse de su objetivo: la sostenibilidad y cohesión social. Por ello, en este caso se recomienda revisar y explicar con más detalle la posibilidad de construir en el interior de los patios de manzana del Eixample superando la antigua línea de fachada interior.

La recuperación para uso público de los patios de manzana no es un argumento aplicable a la queja presentada ya que no se planteaba el uso público del patio de manzana. A pesar de ello, la voluntad de recuperar espacios libres y públicos contra la densificación de la ciudad es aparentemente contradictoria con una construcción que aumenta la edificación existente.

La edificabilidad y la profundidad de una finca están determinadas, entre otras normas, en el Plan General Metropolitano de 1976 (PGM), y en las normas urbanísticas. Y a dicha regulación se ajusta el nuevo edificio que fue motivo de queja. Pero a los vecinos afectados les sorprende que el Ayuntamiento pueda conceder licencia para la edificación de un inmueble de nueva construcción que agota la profundidad permitida en patios de manzana del Eixample, lo que representa un impacto visual muy fuerte respecto de los edificios actuales. La intervención municipal tiene que realizarse con tiempo suficiente para evitar que se consoliden construcciones en los patios interiores de estas manzanas, pero para ello es preciso un cambio de normativa. Sería necesario el estudio

anticipado sobre la edificabilidad actualmente permitida en los patios de manzana del Eixample y cómo afecta en el conjunto de la manzana el agotamiento de la profundidad de construcción permitida.

#### **2.1.2.2. Disciplina urbanística y licencias de obras**

### **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Núm. de expediente 882/05

---

Los inquilinos de una finca se quejaron por la falta de mantenimiento de un inmueble por parte del propietario. La Síndica de Greuges recibió la queja de los inquilinos el 14 de diciembre de 2005.

El 16 de diciembre de 2005 se pidió el informe municipal y la respuesta llegó seis meses después. Del informe municipal se desprende que en el año 2003 el Distrito de Ciutat Vella había ordenado a la propiedad la conservación de la finca, así mismo, en diciembre de 2005 se dictó nueva orden de conservación y se le impusieron multas coercitivas. El Distrito, pero, no había podido entregar la notificación a causa de los continuos cambios de propietarios.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque consideró que el Distrito no había actuado con la eficacia deseable ante el incumplimiento de los propietarios en la conservación de la finca y de los perjuicios que sufrían los inquilinos. Recomendó al Distrito que hiciera la intervención con el máximo rigor y rapidez para que se hiciera efectiva la resolución y que informara sobre la evolución del expediente. A finales de 2007 el problema seguía y los vecinos se encontraban en la misma situación que antes. La Síndica de Greuges insistió al Distrito que interviniera con la máxima celeridad.

---

Núm. de expediente 885/06

---

En octubre de 2006 un ciudadano se quejó del mal estado de una fachada medianera en la parte interior de su vivienda y denunció el peligro que suponía la caída del estucado de la pared vecina sobre el de la finca.

La Síndica de Greuges pidió información al Distrito del Eixample el 23 de octubre de 2006 y una asesora se desplazó a la finca. Se comprobó que la pared interior de la medianera no estaba en buen estado, pero no se valoró su peligrosidad ya que es una cuestión que tienen que dictaminar los técnicos. Al no recibir respuesta municipal se fue al Distrito para consultar el expediente.

El Ayuntamiento había iniciado el expediente en 2005, había dictado una orden de arreglo del desprendimiento del estucado en la pared medianera del interior de la finca y había impuesto multas coercitivas por el incumplimiento de la resolución.

La empresa denunciada envió al Ayuntamiento, mediante acta notarial, una carta en la que exponía que era el propio denunciante quien no permitía la entrada en su domicilio para hacer las obras de arreglo.

Por otro lado, se pudo comprobar contrastando las fotografías realizadas en 2005 y 2007 que no había habido cambios significativos en el estado de la pared y que seguía sin arreglarse.

La Síndica de Greuges recomendó al Distrito del Eixample que hiciera las actuaciones oportunas para obligar a realizar las obras de arreglo correspondientes.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Del mismo modo como ocurrió el año pasado, el 2006, este año gran parte de las quejas se inician por una denuncia que han presentado los vecinos al Ayuntamiento sobre disciplina urbanística o el incumplimiento o la falta de una licencia de obras. En general, el Ayuntamiento inicia un expediente administrativo pero después no siempre realiza el seguimiento. El programa informático de gestión o tramitación de las denuncias del Ayuntamiento activa automáticamente varias opciones, entre las cuales la orden de legalizar o derribar las obras ilegales, las notificaciones o la imposición de multas. En el caso de las multas coercitivas, cuando son impuestas, algunos ciudadanos lo perciben como un sistema recaudador y no como una medida de ejecución. En cambio, la finalidad de dichas multas es obligar al interesado a cumplir una determinada orden, como derribar, restituir o reparar.

Al mismo tiempo, el proceso de tramitación de las denuncias es excesivamente largo y complejo. Una vez iniciado el expediente y después de que el inspector haya visitado la obra y elaborado el informe, el paso siguiente es la revisión y firma del jefe de licencias, la del director de servicios técnicos, la del concejal y la del secretario, que es quien debe notificar la resolución. Con este proceso, el circuito interno de la tramitación dilata en el tiempo la resolución en perjuicio del principio de buena Administración.

En estas situaciones, los denunciantes tienen la percepción de que el Ayuntamiento no les hace caso y que no actúa porque, en la mayoría de los casos, no reciben ninguna respuesta de la Administración y, por lo tanto, no tienen conocimiento de que el Ayuntamiento está interviniendo en su caso. Y también porque habitualmente el inspector va directamente a la obra denunciada sin que los vecinos tengan constancia de que este trámite ya se ha realizado. Por estos motivos, la persona que ha formulado la queja se queda sin respuesta, salvo que se desplace personalmente al distrito para hacer el seguimiento; además, tiene que ir varias veces si desea obtener una información actualizada sobre el estado del expediente.

En las quejas recibidas, existen diversos ejemplos de estas situaciones, como la de los expedientes expuestos. Tal y como se ha dicho antes, la orden de mantenimiento de una finca puede tardar muchos años en resolverse, sin que el Ayuntamiento inicie, paralelamente, un expediente sancionador, y durante todo este tiempo los vecinos sufren las consecuencias.

En aquellos casos en los que el Ayuntamiento no actúa diligentemente contra las infracciones urbanísticas, se puede producir un efecto reflejo por parte de otros ciudadanos al comprobar la inactividad del Ayuntamiento. Por ejemplo, es bien conocido el problema de los cerramientos irregulares de terrazas y patios descubiertos que alteran el volumen permitido de edificación. Muchas de estas

obras están hechas desde hace años sin que el Ayuntamiento haya intervenido. Esta inactividad, además de mantener una situación irregular, provoca que en la actualidad se sigan realizando cerramientos ilegales con la expectativa de que no será necesario regularizarlos o derribarlos. Ello puede verse en algunas de las quejas recibidas por cerramientos en patios descubiertos o en azoteas de obras realizadas en 2007. También en estos casos hay que tener en cuenta el miedo de algunos vecinos a enfrentarse con otra persona de su comunidad, y más cuando dudan de si su queja resultará efectiva. A pesar de que, en general, las quejas llegan al Ayuntamiento por las denuncias de los vecinos, hay ciudadanos que comunican a la Sindicatura de Greuges dichos cerramientos irregulares porque no desean presentar una denuncia contra un vecino de su comunidad. Así, la inactividad de la Administración favorece indirectamente las infracciones.

De las intervenciones de la Síndica de Greuges, también se infiere una vez más la falta de recursos y de personal para poder dar una respuesta escrita y la información adecuada a los ciudadanos en estos procesos.

Por otro lado, existen quejas que no acaban formalizándose porque a través de la intervención de la Síndica de Greuges ya se ponen en marcha las actuaciones pertinentes o los afectados son informados de la actuación que el Ayuntamiento estaba realizando. Son quejas que se recogen como asesoramiento o resolución directa y en las que algunas veces no es necesario pedir un informe a la Administración municipal.

En cuanto a la conservación de las viviendas, algunas de las personas que han formulado quejas consideran que corresponde a la Administración hacerse cargo de las obras y del coste que supone la reparación, por el peligro que comporta que no se realice la intervención adecuada. En estos casos, se ha recordado a los afectados que la Administración solamente es responsable cuando los daños son consecuencia de una obra pública o cuando se trata de viviendas de protección oficial de una entidad municipal. Lo que sí debe hacer el Ayuntamiento es dar respuesta a la petición de inspección de los ciudadanos y utilizar los mecanismos que tienen a su alcance para asegurar que el propietario asuma su responsabilidad.

Finalmente, es interesante señalar algunas consideraciones que se recogen en el Programa de Actuación Municipal 2008-2011, en fase de aprobación en el momento de cerrar el presente informe. En el Área de Vivienda, Urbanismo y Régimen Interior se fija como objetivo municipal “mejorar el sistema de tramitación y resolución de las licencias de obras en el plazo legalmente establecido, establecer la coordinación técnica con los distritos en materia de licencias de obras y actividades, inspección y disciplina urbanística”. También se incluye el objetivo de “establecer la coordinación con los distritos en materia de inspección y disciplina en relación con la vivienda, dentro del ámbito de las competencias municipales”.

Estos dos objetivos son positivos y recogen el contenido de las resoluciones y los informes que ha realizado sobre esta problemática la Síndica de Greuges.

## *RECOMENDACIONES*

- Acusar recibo de las peticiones de los ciudadanos e informarles del curso de la tramitación; y notificar la resolución que se adopte a las personas interesadas.
- Hacer las inspecciones necesarias, tanto relacionadas con la demanda de los ciudadanos como de oficio, para prevenir los riesgos por falta de conservación de los edificios, y actuar de oficio y preventivamente, cuando sea necesario, por el impacto negativo que puedan tener las nuevas construcciones.

### 2.1.3. Medio ambiente

#### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha reformulado los principios sobre los derechos de los ciudadanos en relación con el medio ambiente de forma que:

- “1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinen las leyes. También tienen derecho a disfrutar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad, y tienen el deber de hacer un uso responsable de ello y de evitar su despilfarro.
2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las diferentes formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que determinen las leyes. También tienen el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de mantenerlo y conservarlo para las generaciones futuras.
3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos. El derecho de información sólo puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establecen las leyes.”

Son muchas las normas jurídicas que pretenden proteger estos derechos compatibilizándolos con el desarrollo económico y social:

- La Ley de Responsabilidad Medioambiental (Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Las Cortes Generales) empieza invocando el artículo 45 de la Constitución, que recoge el derecho fundamental de todo el mundo de disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Los poderes públicos tienen que velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, con el apoyo de la indispensable solidaridad colectiva.
- La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones regula el uso del espacio radioeléctrico con relación a las telecomunicaciones. Las telecomunicaciones son consideradas por esta Ley como servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia. Sólo tienen la consideración de servicio público los que tienen relación con la defensa, la seguridad y la protección civil. Las limitaciones de usos del dominio público radioeléctrico se justifican por la protección de otros bienes jurídicamente protegidos de forma prevalente, o de servicios públicos que se puedan ver afectados. El Decreto de la Generalitat núm. 148/2001, modificado por el Decreto 281/2003, ordena las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación para la protección del medio ambiente y de las personas.
- La Ley sobre la Calidad del Aire y la Protección de la Atmósfera (Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Las Cortes Generales) establece las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con la finalidad de evitar o aminorar los daños a las personas, al medio ambiente y a los otros bienes.

Las quejas por el ruido que sufren los ciudadanos por diferentes causas se sitúan dentro del concepto de *medio ambiente*, pero también están relacionadas con el *derecho a la salud* y con el *derecho a la intimidad* ante actuaciones invasivas. El ruido ambiental o contaminación acústica, como intromisión en el espacio cívico o personal, ha sido objeto de protección directa del legislador al amparo de los derechos de



protección de la salud (art. 43 CE) y del medio ambiente (art. 45 CE) mediante la Ley estatal del Ruido (Ley 37/2003, de 18 de noviembre, inspirada en la Directiva Europea sobre Evaluación y Gestión del Ruido) y la Ley catalana de Protección contra la Contaminación Acústica (Ley 16/2002, de 28 de junio). Además, la protección constitucional ante esta forma de contaminación también encuentra apoyo en el derecho a la intimidad personal y familiar reconocido en el artículo 18 de la Constitución.

El derecho del ciudadano con relación a la contaminación acústica está establecido en el artículo 2 de la Ley 16/2002 del Parlament de Catalunya, que recoge: a) El derecho a tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. b) El derecho a la protección de la salud. c) El derecho a la intimidad. Y d) El bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Por otro lado, hay que hacer mención a la Ley 22/2003, de 4 de julio, del Parlament de Catalunya, de Protección de los Animales.

El Estatuto del 2006 también ha puesto énfasis en las responsabilidades públicas para el control y la protección del medio ambiente:

“1. Los poderes públicos tienen que velar por la protección del medio ambiente mediante la adopción de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad colectiva e intergeneracional.

2. Las políticas medioambientales tienen que dirigirse especialmente a la reducción de las diferentes formas de contaminación, la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, la articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, la utilización racional de los recursos naturales, la prevención y el control de la erosión y de las actividades que alteren el régimen atmosférico y climático, y el respeto a los principios de preservación del medio, conservación de los recursos naturales, responsabilidad, fiscalidad ecológica y reciclaje y reutilización de los bienes y productos.

3. Los poderes públicos tienen que hacer efectivas las condiciones para la preservación de la naturaleza y la biodiversidad, tienen que promover la integración de objetivos ambientales en las políticas sectoriales y tienen que establecer las condiciones que permitan a todas las personas el disfrute del patrimonio natural y paisajístico.

4. Los poderes públicos tienen que velar por la cohesión económica y territorial aplicando políticas que aseguren un tratamiento especial de las zonas de montaña, la protección del paisaje, la defensa del litoral, el fomento de las actividades agrarias, ganaderas y selvícolas, y una distribución equilibrada en el territorio de los diferentes sectores productivos, los servicios de interés general y las redes de comunicación.

5. Los poderes públicos tienen que facilitar a los ciudadanos la información medioambiental y tienen que fomentar la educación en los valores de la preservación y de la mejora del medio ambiente como patrimonio común.”

En materia de medio ambiente el Ayuntamiento de Barcelona tiene las competencias básicas que la legislación de régimen local y la Carta Municipal le otorga, concretadas en la protección del medio ambiente, el suministro de agua y luz, los servicios de limpieza viaria, la recogida y tratamiento de residuos, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales. Tiene, además, las específicas que asigna la legislación sectorial, como el control del ruido (Ley estatal 37/2003 y Ley catalana 16/2002).

Las ordenanzas municipales regulan la protección del medio ambiente urbano y los procedimientos de intervención, prevención y control de las actividades que se realizan

en la ciudad. La política municipal tiene que velar por la calidad acústica, la calidad del agua, del aire y del espacio urbano de la ciudad, por el mantenimiento y promoción de la salud pública, por la protección de los animales y por la convivencia de estos con las personas. El compromiso de la ciudad, así como la seguridad jurídica, se expresa a través de las ordenanzas municipales, especialmente las de:

- Actividades e intervención integral de la Administración ambiental de Barcelona.
- General del medio ambiente urbano.
- Protección, tenencia y venta de animales.
- Municipal de las actividades y establecimientos de concurrencia pública de Barcelona.
- Zonificación acústica.

También la competencia municipal general de autoorganización para la prestación de los servicios de interés ciudadano permite abordar los compromisos de la Carta de Saint-Denis. Por un lado, adoptando, sobre la base del principio de precaución, políticas de prevención de la contaminación, del ahorro de energía, de gestión, de reciclaje, de reutilización y recuperación de los residuos; y, por otro lado, ejecutando todas las acciones necesarias para que los ciudadanos aprecien, sin degradarlo, el paisaje que envuelve y configura la ciudad, y para que los ciudadanos sean consultados sobre las modificaciones que lo puedan alterar.

## LAS QUEJAS

<b>Medio ambiente</b>	<b>Número de quejas</b>
Contaminación sonora	78
Animales	86
Limpieza	16
Aguas, saneamiento, parques y playas	22
<b>Total</b>	<b>202</b>

En el apartado de medio ambiente la Síndica de Greuges ha recibido 202 quejas.

En total se han resuelto 201 quejas (188 del año 2007 y 16 del año 2006). Quedan pendientes de resolver 15 expedientes del año 2007 y 1 del año 2006.

El número de quejas recibidas este año en el ámbito de medio ambiente es similar al del año 2006 aunque su distribución ha cambiado ya que ha aumentado notablemente el número de quejas referidas a animales y ha disminuido el total del resto de los temas.

### **2.1.3.1. Contaminación sonora**

Las quejas por contaminación sonora siguen teniendo un volumen importante entre las que llegan a la oficina de la Síndica de Greuges. En una ciudad densa y activa es frecuente la agresión de diferentes agentes sonoros: vehículos de todo tipo, actividades comerciales e industriales, instalaciones deportivas y lúdicas, actividades domésticas, etc.

Las quejas recibidas más significativas se agrupan en los ámbitos siguientes: ruidos de los locales de concurrencia pública, los aparatos de aire acondicionado, las actividades vinculadas a la Administración y los helicópteros.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Núm. de expediente 1070/06

---

Un grupo de vecinos presentó una queja por las molestias generadas por los usos adicionales como discoteca y sala de conciertos que se realizaban en La Paloma, un caso que ha tenido una amplia resonancia pública. La queja se concretaba en los ruidos, vibraciones, alborotos y suciedad en torno a la sala. También se mostraba la preocupación por las obras que el titular de la sala había realizado para anexionar locales de fincas adyacentes al local y la afectación que ello podía tener en la estructura de los edificios. Finalmente, la queja también recogía la desconfianza de los vecinos hacia la intervención municipal, el malestar acumulado por la persistencia del problema, junto con los recelos entre las partes enfrentadas –trabajadores y clientes de la sala, por un lado, y vecinos, por otro lado– con intereses legítimos pero claramente contrapuestos. Este malestar se mantenía a pesar de que, atendiendo a las denuncias de los vecinos, a inicios del año 2007 se cerró la sala, a la espera de resolver los déficits detectados.

La Síndica de Greuges solicitó información al Ayuntamiento sobre diferentes aspectos del caso: cumplimiento de los niveles sonoros, medidas de control e inspección con las que se hubiera intervenido, seguridad de la sala, legalización de las obras de anexión de locales adyacentes y adecuación de la licencia a las actividades complementarias que se llevan a cabo en la sala.

Pero en este caso, la intervención de la Síndica de Greuges se centró en una mediación para establecer acuerdos en el tratamiento del conflicto entre los propietarios de la sala, los vecinos y el Ayuntamiento. La mediación quería responder a la necesidad de acercar las partes y de establecer canales de colaboración. A raíz de dicha intervención, se constituyó una comisión técnica, con la participación de técnicos representantes de los vecinos, de la sala de fiestas y del Ayuntamiento para estudiar la viabilidad de la actividad en la ubicación actual.

En el seguimiento de esta queja se pudo constatar la actitud beligerante de los vecinos y la gran desconfianza que tenían, lo que en muchos momentos representó un obstáculo para llegar a una solución razonable. Ante este hecho, el Distrito de Ciutat Vella tuvo notables dificultades para gestionar el conflicto y para que objetivamente se pudieran valorar y atender los criterios técnicos.

En su decisión, la Síndica de Greuges declaró que la actuación del Distrito había sido correcta en la tramitación de los expedientes administrativos, dado que la intervención rigurosa y enérgica motivó el cierre de la sala. Actualmente los gestores de la sala, con el seguimiento del Distrito, están estudiando la viabilidad de realizar una gran obra, para conseguir el aislamiento exigido.

Varios vecinos expresaron las molestias que provocaba la actividad deportiva de unas pistas polideportivas de titularidad municipal, construidas en el espacio donde anteriormente había existido una plaza situada ante el inmueble donde vivían. Los vecinos habían comunicado la queja a los responsables del Distrito de Gràcia, y en consideración a dicha queja se aplicaron restricciones horarias en el uso de las pistas.

Un estudio técnico elaborado en el año 1997 para evaluar los efectos sonoros que tendría el proyecto de obra para las viviendas del entorno, indicaba las características constructivas necesarias para evitar las molestias y hacía una serie de recomendaciones en este sentido. Los últimos planes de actuación municipal preveían la intervención de mejora y cobertura de las pistas –que tenía que ser total y no parcial– para solucionar el problema. Pero dicho compromiso no se había llegado a ejecutar.

En respuesta a la petición de información de la Síndica de Greuges el Distrito informó de que se había ordenado a los gestores de las pistas que evitaran el uso de instrumentos ruidosos salvo los estrictamente necesarios, como el marcador acústico y el silbato del árbitro. Así mismo, se informaba de que se había solicitado –mediante la Ley de Barrios– el cerramiento de toda la instalación, para convertirla en pabellón.

La Síndica de Greuges estimó la queja, porque el Distrito no había resuelto las molestias, y sugirió al Ayuntamiento que finalmente ejecutara el cerramiento previsto, mediante la dotación económica de la Ley de Barrios o bien por el compromiso firme de acción, que figuraba reflejado en el Programa de Actuación Municipal que en aquellos momentos estaba elaborando el consistorio.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

### *a) La normativa y la actuación municipal*

En el estudio de las 78 quejas presentadas por contaminación sonora se comprueba que la inspección es un elemento clave en la prevención y eliminación de las molestias por ruidos. En cuanto a esta problemática, los expedientes del Departamento de Licencias e Inspección de los distritos se cuentan por miles. Y, aunque los informes municipales de respuesta a las cuestiones planteadas por la Síndica de Greuges no se refieren a ello, en el seguimiento de estos casos se hace evidente la dificultad de gestionar correctamente el número de expedientes. No disponer de los recursos necesarios para hacer un seguimiento sistemático de todos estos expedientes implica que muchos de ellos no reciban el impulso necesario o que caigan en el olvido.

En las quejas recibidas, se detecta que muchas veces el expediente avanza al ritmo de la tenacidad y la disponibilidad del denunciante para seguir su procedimiento. Tal y como se recordaba en el informe anterior, el Ayuntamiento tendría que revisar la adecuación de los recursos humanos y de los circuitos administrativos de los distritos destinados al control de la contaminación

acústica para corregir, si procede, las carencias que se detecten para actuar con más eficacia y rapidez en el control de los ruidos. Esta constatación se trata más ampliamente en el apartado dedicado a los aparatos de aire acondicionado.

De forma paralela a esta necesidad, una normativa adecuada y clara también es un instrumento eficaz en la resolución de los problemas de contaminación sonora.

En los últimos años se han llevado a cabo hasta una decena de modificaciones en la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano. Ello implica que actualmente la lectura y aplicación de la Ordenanza sea muy compleja. Al cerrar el presente informe está en curso un estudio para proponer una nueva modificación de la Ordenanza con relación a la contaminación acústica. De esta propuesta se infiere la voluntad municipal de mejorar la prevención, la vigilancia y la corrección de la contaminación acústica. La normativa tendrá que adecuar diferentes aspectos como la zonificación acústica, los objetivos de calidad y las emisiones acústicas previstas en la Ley 37/2003, del Ruido, y en el reciente Real Decreto 1367/2007, de Desarrollo de la Legislación de Protección contra Ruidos.

Durante el año 2007 el Ayuntamiento ha elaborado su Mapa Estratégico de Ruido. Este mapa supone un salto cualitativo importante, dado que, además de ser un instrumento para las políticas de lucha contra la contaminación acústica, lo es también para la gestión municipal en general. El Mapa Estratégico supone la realización de un nuevo Mapa de Ruido y un nuevo Mapa de Capacitación Acústica. Los planes de acción permitirán actuar sobre los principales problemas de ruido.

De todas formas, al margen de las modificaciones que sea preciso realizar, sería deseable un texto refundido de la Ordenanza que incorporara todos los cambios que ha sufrido a lo largo de los años para facilitar su seguimiento y aplicación.

También hay que señalar que la Ordenanza por sí sola no soluciona el problema. Lo importante es que sea una ordenanza que se pueda hacer cumplir. No es suficiente el tener una normativa más concreta, el problema es cómo se aplican las ordenanzas vigentes en cada momento. Por ello, la intervención municipal tendrá que ser más intensiva para evitar el descrédito de la autoridad municipal. El Ayuntamiento tiene la legitimidad de dictar las normativas y es el responsable de hacerlas cumplir. En caso contrario, se genera un doble agravio; por un lado, la percepción que se crea entre los ciudadanos es que los infractores de la norma quedan impunes y, por otro lado, los afectados siguen sufriendo los perjuicios de la no aplicación de la norma. Por lo tanto, la entrada en vigor de la modificación de la Ordenanza tendrá que ir acompañada de la vigilancia y los medios necesarios para hacerla cumplir, y también es preciso informar pedagógicamente a través de los medios que tiene el Ayuntamiento. Es importante hablar también de los deberes de los

ciudadanos, ya que muchos de los problemas son generados por actividades o aparatos domésticos.

## RECOMENDACIONES

- Revisar la adecuación de los recursos humanos y de los circuitos administrativos de los distritos destinados al control de la contaminación acústica para corregir, si procede, las causas que se detecten para actuar con más eficacia y rapidez en el control del ruido.
- Redactar, cuando se apruebe la modificación del apartado de contaminación sonora, un texto refundido de la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano que incorpore todos los cambios que ha sufrido a lo largo de los años y difundir su contenido normativo.

### *b) Locales y actividades de concurrencia pública*

Una cuarta parte de las quejas de contaminación sonora se refieren al ruido que generan los locales de concurrencia pública, es decir, los bares y restaurantes, las salas de fiesta y discotecas y también los cines.

En las quejas en las que el ciudadano manifiesta que el distrito correspondiente no actúa, la Sindicatura ha podido comprobar que, en general, existe un expediente abierto y, por lo tanto, en algún momento se ha actuado. En algún caso se ha detectado que el circuito de recepción de quejas no ha funcionado correctamente. Existe constancia escrita de la denuncia de los vecinos y, sin embargo, la respuesta municipal a la petición de información de la Síndica de Greuges ha sido que en los archivos de los Servicios Técnicos no existen antecedentes de la queja.

Tal y como ya se decía en el informe del año pasado, en muchos casos el procedimiento administrativo se alarga excesivamente. Es preciso respetar el proceso administrativo reglado de emisión de las órdenes, de notificación al infractor, de respuesta a las alegaciones o al recurso, etc. Pero de la misma forma que se garantizan los derechos del infractor, también habría que velar por los derechos del ciudadano perjudicado. Este, mientras no se resuelve el expediente, sufre las molestias o perjuicios con indefensión.

Finalmente, en algunos casos, como el descrito de La Paloma, se pone también de relieve la dificultad de conciliar derechos que están claramente enfrentados: el derecho al ocio y el derecho al descanso. Las características de determinados barrios, con calles estrechas y con inmuebles muy antiguos que no disponen de los requisitos para protegerse contra el ruido, dificultan la convivencia. La responsabilidad municipal en el control del ruido faculta a la Administración la potestad para aplicar las medidas que establece la normativa vigente, una intervención que tiene que ser ágil y eficaz para evitar que el problema se enquisté, y para salvar las dificultades con el uso de los

instrumentos que posibilita la legislación de procedimiento administrativo citados en el apartado correspondiente.

### *c) Aire acondicionado*

Durante el año 2007 se ha repetido el mismo tipo de quejas de años anteriores que se refieren a la instalación de aparatos de aire acondicionado. Principalmente se refieren al retraso en el seguimiento de las denuncias por ruido de aparatos domésticos o industriales. Pero sobre todo las quejas ponen de manifiesto que la actual regulación que afecta a los aparatos de aire acondicionado y su aplicación no es eficaz para evitar las instalaciones incorrectas o molestas. Por ello, en el mes de junio la Síndica de Greuges realizó un estudio específico sobre este tema y unas recomendaciones al respecto.

La normativa actual es muy concreta sobre los espacios abiertos donde se pueden colocar los aparatos de aire acondicionado. La Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano establece las limitaciones acústicas y de emisión de calor que pueden generar los aparatos. La Ordenanza de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona obliga a instalarlos en las azoteas en todos los edificios de nueva construcción o cuando se lleva a cabo una rehabilitación integral. En edificios ya construidos está prohibido instalar los aparatos en las fachadas, salvo que exista un proyecto aprobado por el Ayuntamiento, pero en ningún caso pueden sobresalir del cerramiento de los vacíos arquitectónicos.

Pero hasta ahora esta normativa se ha incumplido sistemáticamente. Ello se puede comprobar fácilmente en cualquier calle de la ciudad. Las quejas recibidas en la oficina de la Síndica de Greuges ponen de manifiesto que el Ayuntamiento no inspecciona lo suficiente para hacer cumplir la normativa. Por un lado, el elevado número de infracciones implica que prácticamente nunca se actúe de oficio y que sólo se abran expedientes cuando existen denuncias de los vecinos. También se ha convertido en una práctica bastante habitual que se retiren las instalaciones incorrectas cuando se hace la reforma de una fachada, pero estas se vuelven a colocar en el mismo sitio cuando se han superado todos los trámites administrativos.

Por otro lado, en las quejas que han llegado a la Síndica de Greuges puede verse que a menudo los trámites y el procedimiento administrativo se alargan excesivamente. Se han recibido quejas en las que ha transcurrido un año desde que se presentó la denuncia hasta que llegó la orden de retirada del aparato. También muchas veces después de la denuncia el vecino afectado no recibe información de la tramitación que sigue su denuncia, si no se interesa por ello personalmente y piensa que su denuncia no ha tenido ningún efecto. Estas constataciones ya han sido expuestas en los informes anuales de la Síndica de Greuges de Barcelona del 2005 y del 2006 presentados en el Plenario Municipal.

Aunque el incumplimiento de la normativa generalmente no provoca agravios irreparables sí tiene diversas consecuencias negativas. En primer lugar, una norma que no se cumple genera un descrédito de la autoridad que tiene la legitimidad de dictarla o que es responsable de hacerla cumplir. Además, la percepción que crea entre los ciudadanos es que los infractores de la norma quedan impunes, con el perjuicio que ello comporta, y que quien la cumple puede tener un sentimiento de perjuicio.

Se pierde autoridad, cuando se inspecciona o se dictan órdenes de retirada de instalaciones incorrectas, si ante el mismo infractor inspeccionado se pueden observar muchos otros aparatos que infringen claramente la normativa de forma impune.

En segundo lugar, las instalaciones incorrectas de aparatos de aire acondicionado generan molestias por ruido, por calor o por un perjuicio estético que se podría evitar si hubiera un cumplimiento real de la normativa.

Finalmente, la falta de actuación de oficio provoca que las infracciones de la normativa sean una fuente de conflictos entre vecinos. Esta es una de las consecuencias más preocupantes de algunos de los casos que llegan a la oficina de la Síndica de Greuges de Barcelona. La necesidad de denunciar al vecino como única vía para solucionar el problema provoca situaciones de recelo y delación que dificultan la convivencia. En casos extremos, ha llegado a ocurrir que un ciudadano denunciado por infringir la normativa, después de ser inspeccionado, denuncie a todos los vecinos con aparatos de aire acondicionado de la finca de enfrente.

Por todo ello, hay que insistir en las recomendaciones expresadas en anteriores informes. En la línea de las recomendaciones de la Síndica de Greuges, hace dos años se firmó un acuerdo entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Gremio de Calefacción, Ventilación y Aire Acondicionado de Barcelona y se publicó una *Guía de buenas prácticas*. Aunque se trata de un avance, sería más eficaz revisar la normativa para que la responsabilidad de incumplirla no recaiga sólo en los propietarios, sino que hay que responsabilizar también a los instaladores, que son los profesionales que tienen la información y los conocimientos necesarios para evitar las instalaciones incorrectas o molestas.

Los anteriores informes de la Sindicatura expresaban también la necesidad de informar a los ciudadanos sobre la normativa de instalación de los aparatos, de revisar los recursos humanos y los circuitos que se destinan a la inspección y a la tramitación de los expedientes y, finalmente, de la necesidad de planificar una implantación gradual de medidas de control en todo el municipio, y de establecer un calendario de aplicación. Si se aprueba una modificación de la norma, habrá que difundirla previamente y aplicarla convenientemente. El cumplimiento de la normativa no puede ser una cuestión aleatoria vinculada a la disponibilidad de efectivos o a la denuncia presentada por los vecinos.



En este sentido, la Concejalía de Medio Ambiente ha confirmado recientemente a esta Sindicatura que, en el marco de la actualización de la Ordenanza del Medio Ambiente, propondrá corresponsabilizar a los instaladores de los aparatos de aire acondicionado, ya que son uno de los agentes clave en la solución del problema.

Por otro lado, también es necesario promover un uso racional de los sistemas de refrigeración. La Administración puede contribuir a ello a través de sus canales de difusión pero ello también precisa de un compromiso responsable de la ciudadanía y de las empresas de la ciudad.

### *RECOMENDACIONES*

- Revisar la actual normativa y realizar las modificaciones necesarias para que sea viable su aplicación; así como responsabilizar a los instaladores de los aparatos de aire acondicionado que incumplan la normativa.
- Hacer cumplir la normativa, ya que su cumplimiento no puede ser aleatorio. Cuando existe una denuncia la resolución debe ser eficaz.
- Informar a los ciudadanos de la normativa que los afecta en cuanto a la instalación de aparatos de aire acondicionado, y también de los beneficios y perjuicios que puede tener el uso innecesario del sistema de refrigeración tanto personalmente como en el ámbito comunitario y ambiental. Facilitar esta información es muy importante a causa de la extensión del uso de aparatos de aire acondicionado tanto domésticos como industriales.

#### *d) Actividades vinculadas a la Administración*

Si bien la Administración tiene que velar por la calidad sonora de la ciudad, está claro que, en las actividades que tienen lugar en equipamientos municipales, tiene que poner un especial esmero y exigencia y ser un ejemplo de buenas prácticas. Aunque no resulta muy significativo en cuanto al número, dicho aspecto ha sido motivo de algunas quejas, como el ruido de tres instalaciones deportivas o el ruido de los aparatos de aire acondicionado de una biblioteca municipal.

Aunque se incluyen en el apartado de limpieza, también hay quejas por el ruido en la recogida de residuos. La Sindicatura sigue recibiendo quejas en las que los ciudadanos manifiestan las molestias que sufren durante la noche por la recogida de los trastos viejos y de basura ordinaria. También por la recogida selectiva, la cual, a pesar de que habitualmente se realiza durante el día, los vecinos consideran que se realiza demasiado temprano por la mañana, especialmente durante el fin de semana. En este sentido, en el informe del año 2006 la Síndica de Greuges ya recomendó la revisión de los horarios de la recogida del vidrio –que es más ruidosa– para respetar en lo posible el descanso de los vecinos durante las primeras horas de la mañana. En el

informe del año pasado, también se comentaba que, en la recogida de basuras, era preciso introducir todas las medidas y mejoras técnicas que permitan disminuir el impacto acústico, cuestión que afecta tanto a las características de los vehículos como a las tareas de recogida.

En respuesta a la sugerencia realizada, la Concejalía de Medio Ambiente ha comunicado que se está trabajando para que en el nuevo pliego de condiciones de la contrata de limpieza y recogida de residuos se modifiquen los horarios de recogida del vidrio. Actualmente, los operarios están cumpliendo las instrucciones precisas ordenadas por los responsables del servicio de llevarla a cabo, siempre y cuando sea posible, durante las primeras horas de la mañana para evitar las repercusiones en el tránsito viario.

### *RECOMENDACIÓN*

– Extremar las medidas y mejoras técnicas para asegurar que la recogida de residuos y trastos viejos se preste con el mínimo impacto sonoro, tanto por lo que se refiere a los vehículos como por lo que se refiere a las tareas de recogida.

#### *e) Helicópteros*

En cuanto a las molestias a causa del ruido que provoca el vuelo de los helicópteros, asunto suficientemente tratado en los anteriores informes de la Sindicatura, este año hay que sumar 3 quejas más.

En los últimos controles periódicos realizados por el Departamento de Control y Reducción de la Contaminación Acústica durante los meses de marzo y julio de 2007 en 15 puntos de la ciudad, los resultados obtenidos no sobrepasaban en ningún caso los niveles guía de ruido establecidos en la Ordenanza de Medio Ambiente. Sin embargo, el Ayuntamiento ha informado a la Síndica de Greuges que en la actualidad está estudiando, junto con AENA, la posibilidad de establecer zonas o pasillos aéreos para los vuelos turísticos, para minimizar de forma significativa el impacto acústico en la ciudad.

En cuanto al Plan de Aeropuertos, Aeródromos y Helipuertos de Cataluña –en el informe del año pasado ya se sugería que se acelerara su redacción–, en el mes de diciembre de 2007 se abrió el período de información pública del proyecto y también el de la Ley de Aeropuertos y Helipuertos. En el apartado que se refiere a los helipuertos, el Plan expresa las perspectivas de crecimiento de esta actividad todavía emergente y la necesidad de configurar una red de helipuertos para las diferentes situaciones, ya sean de acceso público, de emergencia, hospitalarias o privadas. Los helicópteros realizan una función como medio de transporte en la prestación de servicios de interés social, como es el caso de asistencia en accidentes, transporte sanitario, lucha contra incendios, seguridad, situaciones de catástrofe, etc., y dicha función resulta incuestionable. Ahora bien, el Plan también expresa el objetivo de atraer

nuevas actividades económicas directas, como es el caso de los vuelos turísticos, e indirectas para facilitar la implantación de empresas que utilizan el helicóptero para que viajen sus directivos.

Las proyecciones para el año 2012 son que el 30 % de los más de 100 helicópteros que tendrán la base de operaciones en Cataluña sean para satisfacer demandas de los sectores económicos, como el turismo y la industria.

En este sentido, la Sindicatura considera que el Ayuntamiento, que sólo tiene la potestad de conceder los permisos de obra, las licencias de explotación de las instalaciones y los certificados de compatibilidad medioambiental en su territorio, tendría que llevar a cabo una ponderación esmerada del impacto que esta doble utilización, turística y empresarial, pueda causar sobre la calidad de vida de los vecinos afectados de la ciudad y extremar la exigencia para que resulten compatibles con el confort acústico al cual tienen derecho los ciudadanos. También tendría que velar en el mismo sentido por el uso que se hace del espacio aéreo de la ciudad desde helipuertos de otros municipios.

### **2.1.3.2. Animales**

La gran mayoría de las quejas recibidas sobre animales se han referido a la vulneración de la Ordenanza de Protección, Tenencia y Venta de Animales en los quioscos de la Rambla. También se han planteado problemas entre vecinos por la presencia de animales en espacios públicos y privados.

## **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Núm. de expediente 676/07 y acumulados

---

Durante el año 2007 se han acumulado diversas quejas por la venta de animales en los quioscos de la Rambla, una práctica que vulnera la Ordenanza Municipal de Protección, Tenencia y Venta de Animales, que prohíbe la exhibición de animales en los escaparates y establece las condiciones de tenencia de animales. En las quejas también se denuncia la variedad de animales que se venden que dichos quioscos, que incluye animales exóticos, con los efectos negativos que puede comportar su comercio para la fauna de sus lugares de procedencia y para la fauna autóctona. Finalmente, en las quejas recibidas se pide que los quioscos de venta de animales de la Rambla se destinen a otra actividad.

En la respuesta que transmitió a la Síndica de Greuges, el Instituto Municipal de Mercados de Barcelona explicaba que los comerciantes de los quioscos tienen la condición de concesionarios del Mercado de Sant Josep (La Boqueria) y que en el momento de otorgar la licencia de actividad se ajustaba a la normativa vigente. La Dirección de Servicios Jurídicos también facilitó a la Síndica de Greuges un extenso informe que había elaborado en enero de 2006 que confirma que la venta de animales se está llevando a cabo en los quioscos de la Rambla no se ajusta a la normativa vigente, y propone diferentes alternativas para solucionar dicha situación. Estas

alternativas incluyen desde la venta sin presencia física de los animales hasta la revocación de la licencia.

En su decisión la Síndica de Greuges consideró que ya había transcurrido de forma suficiente el período transitorio que preveía la Ordenanza Municipal para que los establecimientos pudieran adaptarse a ella, y a pesar de ello los quioscos de la Rambla todavía no lo habían realizado. Por lo tanto, recordó la obligación que tiene el Ayuntamiento de regularizar lo antes posible esta situación.

---

Núm. de expediente 818/07

---

Durante el año 2007 se han repetido las quejas sobre una vivienda particular donde su propietario mantenía un núcleo zoológico, por las molestias y los problemas de salubridad que generaba y por la falta de respuesta del Distrito de Sant Martí.

Este caso ya fue motivo de intervención de la Sindicatura en el año 2005 por la queja presentada por otro vecino del inmueble. En aquella ocasión, el Distrito informó de que se había realizado una inspección, que se había comprobado que el titular de la vivienda acumulaba un elevado número de animales, y que se había ordenado la retirada de la mayoría de ellos y la limpieza. Al persistir las molestias, los vecinos volvieron a denunciar la situación y el Distrito inició un nuevo procedimiento en el que se notificó al titular de la vivienda una nueva orden de limpieza.

En el mes de marzo de 2007 la Síndica de Greuges dictó una decisión en la que recomendaba que se siguiera puntualmente el cumplimiento de la orden municipal. En el mes de octubre de 2007, otro vecino denunció la situación al Síndic de Greuges de Catalunya, quien trasladó la queja a la Síndica de Greuges de Barcelona.

En el momento de cerrar el presente informe, llegó la respuesta del Distrito en la que manifestaban que en febrero de 2007 se firmó una orden de limpieza al titular de la vivienda y que intentaron notificarla, lo que no fue posible. Ante este hecho, y dado que persistían las molestias a los vecinos, publicarían la orden municipal en el BOP y posteriormente, si fuera necesario, solicitarían una orden judicial para acceder al domicilio.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Entre las quejas de los ciudadanos destacan las diferentes situaciones relacionadas con las molestias que ocasiona la adquisición y la tenencia irresponsable de animales por parte de otros ciudadanos.

En los casos en los que se ha intervenido, especialmente el expediente citado sobre el núcleo zoológico, la actuación de la Administración ha sido insuficiente para poner fin a dichas molestias. Los procedimientos administrativos no se han seguido con rigor, y ello ha comportado un beneficio al infractor frente al perjuicio que sufren otras personas que, además, se sienten desamparadas por la Administración. Así mismo, en casos como este, el problema también afecta a las condiciones de vida de los animales y el trato que reciben de las personas que los tienen.

Este año también tiene especial relevancia la queja que han formulado diversos ciudadanos a título personal sobre la venta de animales en la Rambla.

La Ley 22/2003, de 4 de julio, de Protección de los Animales recoge el marco jurídico a favor del reconocimiento de los derechos de los animales en Cataluña. Estas condiciones quedan recogidas y reforzadas con criterios más restrictivos en la Ordenanza de Protección, Tenencia y Venta de Animales de 22 de diciembre de 2003 (OPA) aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona y que establece las condiciones de los locales comerciales de animales y el mantenimiento de los animales en dichos establecimientos. Entre otras, se prohíbe la exhibición de los animales en escaparates o espacios de exposición como los de los quioscos de la Rambla.

A pesar de este marco legal y la repercusión pública que ha tenido el caso, cuatro años después de la aprobación de la OPA, los quioscos de la Rambla no se han adaptado a estas exigencias legales. En el momento de cerrar el presente informe, se había elaborado un borrador de preacuerdo entre el Ayuntamiento y los propietarios de la concesión. El acuerdo estaba pendiente del informe de un veterinario independiente y podría suponer la eliminación de un buen número de puestos y la modificación de la OPA para establecer nuevas condiciones relacionadas con la venta de animales.

En este caso, existen diferentes intereses confrontados, como la preservación del bienestar de los animales y los derechos de los propietarios de las licencias. Pero hay que tener presente que se trata de una concesión pública, y que el Ayuntamiento tiene que ser ejemplar en el cumplimiento de las normas, especialmente las que él mismo dicta. Además, al resto de los comerciantes se les ha exigido que se adaptaran a las condiciones de la Ordenanza, y este hecho puede estar generando una situación de competencia desleal. Por lo tanto, hay que corregir dicha situación irregular lo antes posible.

## **RECOMENDACIONES**

- Corregir la situación irregular de venta de animales en los quioscos de la Rambla, que son de concesión municipal, con el fin de que se adapten a la Ley 22/2003, de 4 de julio, de Protección de los Animales.

### **2.1.3.3. Limpieza**

En el ámbito de la limpieza las quejas de este año son similares a las que ha recibido la oficina en años anteriores, como la ubicación de los contenedores de recogida de residuos o las sanciones por depositar residuos fuera del contenedor correspondiente. También ha habido quejas por el ruido en la

recogida de residuos. Estas quejas se comentan en el apartado de contaminación sonora.

## EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Núm. de expediente 3/07

---

Un ciudadano expresó disconformidad con la multa impuesta por depositar residuos fuera del contenedor. Admitía haber generado los residuos que fueron utilizados como prueba, ya que aparecía su nombre y domicilio, pero negaba haber depositado la bolsa fuera del contenedor.

En la revisión del expediente se constató que en el impreso de denuncia de la Guardia Urbana el agente anotó que el viento había esparcido por la calle la documentación del interesado. Así, en este caso, el Ayuntamiento imputó directamente la infracción al denunciado sin considerar que otra persona podía haber manipulado la bolsa; tampoco consideró que resulta improbable que alguien pueda dejar documentación con datos personales al alcance de todo el mundo.

Aunque resulta indudable que la infracción existía, no se podía imputar la autoría directamente a la persona que había generado los residuos si existe la posibilidad o la duda razonable de que alguien hubiera manipulado la basura. Además, en otro expediente con un contenido similar tratado anteriormente por la Síndica de Greuges, la respuesta municipal argumentaba que la Guardia Urbana sólo formula denuncia cuando la bolsa ofrece garantías de no haber sido abierta previamente. El hecho de que los papeles estuvieran esparcidos por el suelo invalidaba este argumento.

Por ello, la Síndica de Greuges consideró que no se había aplicado el principio de presunción de inocencia del artículo 24.2 de la Constitución con garantía suficiente. La Síndica de Greuges estimó la queja y declaró que, a pesar de que la actuación del Ayuntamiento en el control y la sanción de las conductas incívicas es muy conveniente para los intereses generales, hay que extremar las garantías de los ciudadanos en los procedimientos sancionadores para evitar sanciones indebidas o inmerecidas. Por ello, recomendó al sector correspondiente la revisión del expediente.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Las quejas de los ciudadanos por la ubicación de los contenedores de recogida de residuos ya han sido tratadas en los anteriores informes anuales de la Sindicatura. En estos casos se ha podido comprobar que los responsables correspondientes valoran las quejas teniendo en cuenta los criterios técnicos establecidos. El único problema que se produce es cuando falla el redactado de la respuesta. Cuando un ciudadano reclama un cambio de ubicación de un contenedor porque está cansado de soportar molestias, hay que darle una respuesta razonada y no decirle únicamente que la ubicación es correcta.

En este ámbito, pero, se ha podido detectar una nueva problemática. Desde hace unos años, las campañas de limpieza se han encaminado a sensibilizar la

ciudadanía de la necesidad de separar los residuos para reciclarlos. Pero este tipo de residuos ha ido aumentando progresivamente.

En el seguimiento de algunas quejas sobre la insuficiente recogida de los contenedores de residuos selectivos, se ha comprobado que ahora la recogida se realiza más a menudo que antes, pero este aumento en la frecuencia de la recogida no es suficiente teniendo en cuenta el aumento constante de la cantidad de residuos. En la actualidad, la presentación y el embalaje de muchos de los productos que se ponen a la venta son una de las causas principales del aumento de este tipo de residuos y no existen muchas alternativas disponibles. Por ello, ahora también sería preciso intensificar los esfuerzos municipales hacia la reducción de residuos, mediante campañas o acuerdos con las asociaciones de comerciantes. Por ejemplo, sería preciso favorecer la reducción de los materiales plásticos y de cartón que se utilizan en los embalajes y de las bolsas de plástico y papel de los comercios. Esta tarea pide la implicación de los ciudadanos, pero también la de todos los agentes sociales, así como el impulso de la Administración.

Este año se han seguido especialmente las quejas de los ciudadanos a los que se les han impuesto sanciones por depositar residuos fuera del contenedor correspondiente, como el caso expuesto en el expediente descrito.

El Sector de Servicios Urbanos y Medio Ambiente ha informado a la Síndica de Greuges que desde el mes de julio de 2007 se ha dejado de comprobar la autoría de la infracción por el contenido de las bolsas. La conducta incívica debe ser perseguida, pero la falta de valor de las pruebas utilizadas en ocasiones por el Ayuntamiento puede provocar indefensión a la persona sancionada que no puede demostrar de ninguna forma que otra persona haya podido revolver la basura. Esta argumentación ha sido expresada y razonada en cada una de las quejas que ha supervisado la Sindicatura y, también, en los informes anuales correspondientes.

#### **2.1.3.4. *Arbolado y espacios verdes***

En el ámbito del medio ambiente, destaca la conciencia de la ciudadanía por la preservación del medio, lo que se manifiesta en las quejas recibidas. Hay que considerar que es digno de elogio esta sensibilización por la defensa de los bienes naturales. La defensa de un azufaifo, las consideraciones sobre la aprobación del Plan Urbanístico del Parque del Tibidabo y la oposición a la tala de una cincuentena de encinas, para la instalación de una nueva montaña rusa, o la preocupación de un ciudadano por el consumo de agua de los equipos de limpieza municipales, son buenos ejemplos de ello.

### **EXPEDIENTE ILUSTRATIVO**

En representación de un colectivo de trescientos vecinos se presentó una queja sobre la preservación de un azufaifo centenario situado en el jardín de una finca privada. La edificación en el patio donde estaba el azufaifo había sido derribada para construir un nuevo edificio de viviendas para el cual se había solicitado la licencia. Los vecinos querían que se mantuviera el árbol en su emplazamiento ya que los informes técnicos afirmaban que difícilmente sobreviviría si se trasplantaba. Habían solicitado al Ayuntamiento conocer el proyecto de la nueva obra y la afectación del árbol, así como su catalogación.

La Sindicatura pidió al Instituto de Parques y Jardines información relativa a la preservación del azufaifo y su catalogación, y también solicitó información sobre el estado de tramitación de la licencia de obras.

Parques y Jardines informó de la excepcionalidad del árbol ya que se trataba del ejemplar documentado más grande que existe en Cataluña. El Instituto desaconsejó su trasplante e hizo las gestiones necesarias para que se catalogara el árbol. En cuanto a la licencia solicitada para construir, el Distrito de Sarrià la denegó ya que el proyecto de obra resultaba incompatible con la propuesta del informe preceptivo de Parques y Jardines. Finalmente, a finales de 2007, el Área de Urbanismo estaba ultimando con la propiedad del solar una permuta de los derechos de edificación en un solar municipal.

En este caso la decisión de la Síndica de Greuges constató que los órganos municipales implicados actuaron coordinadamente con el objetivo de preservar el azufaifo. Sin embargo, no se dispone de la información suficiente para valorar el acierto de la alternativa de permuta y su ponderación, que responde a la opción determinante de priorizar la supervivencia del árbol. Este asunto pone en evidencia la necesidad de avanzar y completar el catálogo de árboles de interés local para evitar que se repitan situaciones como la descrita, en las que la catalogación del árbol se ha realizado cuando la licencia ya estaba en fase de tramitación y se había derribado la edificación anterior de la finca.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

En el ámbito de la preservación de los elementos naturales, en 2007 la Sindicatura inició la supervisión de la delimitación de las zonas que incluirá el Parque Natural de Collserola, que afecta al municipio de Barcelona.

También se ha estudiado el Plan Urbanístico del Parque de Atracciones del Tibidabo. Sobre la aprobación de este Plan, la Síndica de Greuges ha realizado una serie de consideraciones al Ayuntamiento sobre aquellas medidas en las que habría que aplicar un seguimiento más intenso. Si bien la cumbre del Tibidabo está cualificada de zona de equipamiento y, por lo tanto, no está sujeta a la adopción de medidas de protección de las zonas cualificadas de suelo forestal, es preciso que las medidas preventivas, correctoras y compensatorias medioambientales se cumplan con rigor. En el aspecto medioambiental el Plan recuerda que el espacio tiene que ser gestionado de forma modélica ya que es de titularidad pública. Por ejemplo, el Plan aconseja “realizar un estudio detallado de la afectación de cada obra (zanjas, edificaciones, movimientos de tierra, etc.) determinando para cada árbol el nivel de afectación y la viabilidad de trasplante”. Al mismo tiempo, el Programa de



Movilidad prevé, entre otras actuaciones, fomentar el uso del transporte público para acceder al Parque, con la aplicación de las siguientes medidas: aumentar la capacidad del funicular, implantar una lanzadera de bus, impulsar la integración tarifaria del transporte público y controlar el aparcamiento en la zona para velar por la seguridad de los peatones. Sería preciso seguir con esmero estos criterios que ya establece el propio Plan.

Sobre bienes naturales, hay que destacar también la queja descrita sobre la preservación de un azufaifo centenario. A pesar de la correcta actuación municipal y la comprensión por la preocupación de los vecinos, la Síndica de Greuges expresó sus dudas sobre la proporcionalidad de los costes públicos que puede representar la permuta de un solar para preservar un árbol centenario. También hay que tener presente que cuando se llega a acuerdos con particulares, empresas u otras administraciones, estos deben responder a unos criterios homogéneos, justos y razonados que justifiquen la situación de excepcionalidad.

#### **2.1.3.5. Saneamiento**

En el informe anual de 2006, en el apartado de aguas y saneamiento, se recomendaba que el Ayuntamiento se implicara en la reparación y el mantenimiento de los albañales particulares que deberían haber sido sustituidos por la red pública de alcantarillado. En este sentido, se sugería que se hiciera el estudio de detección de las carencias de alcantarillado público en la ciudad y que se planificara la intervención pendiente. El caso concreto que permitió a la Sindicatura estudiar la falta de alcantarillado público se resolvió a favor del denunciado con el compromiso municipal de sustituir el albañal deficiente por un nuevo tramo de alcantarillado público.

La información facilitada por el Ayuntamiento sobre este asunto expresa que el déficit de alcantarillas públicas está analizado, definido y presupuestado en el Plan Integral de Alcantarillado de Barcelona 2006 y que actualmente se están planificando las actuaciones que se llevarán a cabo en esta legislatura. Así mismo se ha informado de que en todas las actuaciones previstas de alcantarillas públicas, ya sean de obra nueva o de rehabilitación, se reconstruyen, también, los albañales. El cumplimiento estricto de este extremo evitará que se repitan situaciones como la descrita, en la que el Ayuntamiento realizó una nueva construcción de alcantarilla pública sin anular los albañales existentes.

#### **RECOMENDACIÓN**

- Velar por el verde de la ciudad, ya sea público o privado, con el fin de que tenga la máxima superficie, diversidad y calidad posible; y hacer cumplir lo que establece la normativa por lo que se refiere a la compensación del arbolado cuando está afectado por las obras. Esta actuación del Ayuntamiento debe ser especialmente esmerada.

## 2.2 VÍA PÚBLICA

### 2.2.1. Accesibilidad

#### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

La libertad de movimientos, de residencia, de comunicación o el acceso a los servicios públicos son derechos de todos los ciudadanos que los poderes públicos tienen la obligación de amparar, pero el amparo tiene que ser especial (art. 49 CE) cuando se refiere a personas con disminución física, sensorial o psíquica.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 establece (art. 48): “Los poderes públicos tienen que promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida.” La accesibilidad al medio, a los transportes y a las comunicaciones es objeto de la Ley 20/1991 del Parlament de Catalunya, en la cual se establecen los métodos y los plazos para alcanzar la máxima igualdad posible de los ciudadanos en estos aspectos. Esta Ley está complementada por la Ley 10/1993, que regula el acceso al entorno de las personas con disminución visual acompañada de perros lazarrillo. El despliegue reglamentario está efectuado básicamente por el Decreto 135/1995, que aprueba el Código de Accesibilidad.

Con rango de ley estatal, aparte de la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982, hay que tener presente la Ley 51/2003, sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, que estableció el marco de referencia para ir avanzando progresivamente en la adopción e implantación de las medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad siguiendo lo establecido en la Constitución en sus artículos 9.2 (promover condiciones para la igualdad real), 10 (dignidad y derechos humanos), 14 (igualdad ante la ley), además del mencionado artículo 49. De acuerdo con esta Ley se ha promulgado el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, para regular las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los diferentes medios de transporte para personas con discapacidad.

El Ayuntamiento de Barcelona con la subscripción de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad asumió que (art. IV.2): “Las personas discapacitadas gozan de una asistencia municipal particular. Sus viviendas tienen que ser adaptadas, así como los lugares de trabajo y ocio. Los transportes públicos tienen que ser accesibles a todo el mundo.” La competencia municipal para hacer efectivos estos derechos es amplia, en especial mediante la concesión de licencias y autorizaciones municipales que están sometidas al cumplimiento de los preceptos referidos.

## LAS QUEJAS

<b>Accesibilidad</b>	<b>Número de quejas</b>
<b>Total</b>	<b>25</b>

En el apartado de accesibilidad la Síndica de Greuges ha recibido 25 quejas.

En total se han resuelto 26 quejas (25 del año 2007 y 1 del año 2005).

La mayoría de las quejas se han centrado en los problemas derivados de la gestión del servicio público de transporte especial para personas con discapacidad, el denominado servicio Puerta a Puerta, y en problemas de falta de accesibilidad a la vía pública. También han llegado quejas sobre la adaptación de viviendas de promoción pública, de un equipamiento municipal, del transporte público, y de la falta de accesibilidad en las actividades de verano que organiza el Zoo de Barcelona, y en inmuebles de titularidad privada.

La mayor parte de las quejas de accesibilidad en la vía pública se han resuelto mediante resoluciones directas o asesoramientos ya que los problemas que planteaban los ciudadanos se han resuelto de forma muy eficaz gracias a la colaboración del Grupo de Mejora de la Accesibilidad y del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD). Las quejas sobre la falta de accesibilidad en viviendas de titularidad privada han sido atendidas con información y asesoramiento, ya que la Síndica de Greuges no puede intervenir en ello de acuerdo con las competencias que tiene encomendadas.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Núm. de expediente 625/07

---

Un padre presentó una queja porque su hijo con discapacidad no podía participar en las actividades de verano que organiza el Zoo de Barcelona por la falta de un monitor de apoyo.

En el estudio de la queja se constató que el Zoo no contaba con el apoyo de monitores que gestiona el IMPD, ya que no se trata de una entidad homologada, y que por motivos de seguridad el Zoo no podía realizar actividades con niños con discapacidad si no iban acompañados de un monitor de apoyo.

A raíz de la intervención de la Síndica de Greuges, el IMPD elaboró diferentes posibilidades para garantizar la presencia de monitores de apoyo, valoración que el Instituto ha hecho llegar al Zoo.

La Síndica de Greuges recomendó a la Dirección del Zoo que asegurara la presencia de monitores de apoyo para las actividades que organizará en el verano de 2008 con el fin de que los niños con discapacidad puedan acceder a ellas como el resto de los niños y para hacer efectivo el derecho a la no discriminación y participación activa en la

comunidad. También recomendó al IMPD que hiciera un seguimiento para verificar que las actividades de verano del Zoo se adecúen a la normativa vigente de accesibilidad.

---

Núm. de expediente 490/07

---

La hija de una mujer de 82 años que utilizaba una muleta para desplazarse después de una operación se quejó por la negativa de un conductor de autobús a activar la rampa para facilitarle la bajada. Finalmente, el conductor accedió a ello después de hablar con el coordinador de la central de autobuses.

En el estudio de la queja se constató que el Reglamento de Viajeros prevé que la utilización de la rampa de los autobuses está autorizada para sillas de ruedas y cochecitos dobles de bebés pero no prevé otras circunstancias.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque consideró que existen otras situaciones en las que se hace necesario el uso de la rampa para acceder y bajar del autobús, como por ejemplo cuando se trata de personas mayores o de personas con movilidad reducida. Se recomendó a Transportes Metropolitans de Barcelona que valorara la ampliación de la lista de situaciones en las que se pueden utilizar las rampas. También se le pidió que los conductores tuvieran la sensibilidad y las consideraciones necesarias hacia aquellas personas que tienen dificultades para subir o bajar de los autobuses.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La accesibilidad a la vía pública, a la edificación y al transporte es una cuestión básica para la integración y participación social de las personas en la ciudad. Como ya se indicaba en el informe del año 2006, el Ayuntamiento ha realizado un gran esfuerzo para conseguir los objetivos marcados en el Plan de Accesibilidad Municipal y poder disfrutar, en los términos legales establecidos, de una ciudad accesible, así como posibilitar la participación activa de las personas con movilidad reducida en la ciudad.

La eliminación de las barreras en la vía pública, de las barreras arquitectónicas y la adaptación del transporte, junto con la tecnología, están posibilitando la integración de las personas con problemas de movilidad importante en la ciudad. En este sentido, hay que señalar que la accesibilidad al transporte público municipal ha hecho un cambio muy importante, y hoy en día ya pueden viajar en él con menos dificultades los colectivos de personas con discapacidades. Sólo hay que lamentar que la aplicación de la adaptación de las estaciones de metro se esté realizando a un ritmo mucho más lento de lo previsto y que se hayan incumplido los plazos fijados, pero estas obras no dependen del Ayuntamiento.

A pesar de reconocer la sensibilidad del Ayuntamiento en el diseño de una ciudad para todos, abanderada en Europa, las quejas muestran que todavía se dan situaciones de falta de accesibilidad que deberían ser evitadas. Por ello es necesario seguir trabajando en la sensibilización y promoción de la

accesibilidad, y poner el máximo esmero en las inspecciones de obras para poder asegurar que se cumple con la normativa existente.

En cuanto a las quejas del servicio público de transporte especial, el Puerta a Puerta, estas se centraban en tres aspectos: la disminución de los viajes, la saturación del servicio telefónico que gestiona las solicitudes de viajes, y la derivación al servicio público regular. Para poder valorar si se garantizaba lo suficiente el derecho a la integración social de las personas con movilidad reducida, la Síndica de Greuges realizó una intervención de oficio. A partir del estudio de la situación se pudo comprobar que el número de viajes se ha incrementado de forma significativa durante los últimos años y esta es la causa de la mayor dificultad para contactar con la centralita que gestiona los viajes. En cuanto a la derivación de las personas al transporte público regular, el Ayuntamiento ha seguido la normativa de uso existente. Cuando la flota de autobuses ya era accesible en un cien por cien, la mayor parte de las peticiones se derivaron al transporte público regular. En este caso, quizás no se previó suficientemente las dificultades que comportaría un gran número de derivaciones y el tiempo para realizar la tarea informativa desde la centralita del servicio.

El servicio público de transporte especial para personas con discapacidad está concebido como un servicio complementario cuando no existe transporte público accesible. La actual normativa de uso determina que para poder acceder a dicho servicio, la persona tiene que tener el certificado de movilidad reducida que otorga la Generalitat y no tiene que existir transporte público adaptado para el trayecto que tiene que hacer. En los tres últimos años el número de personas que tienen derecho a este servicio ha aumentado un 90 % y se ha situado en 4.027 personas. Además, en Barcelona hay 26.005 personas con el certificado de movilidad reducida que podrían solicitar la tarjeta blanca para acceder al servicio. Estas cifras pueden hacer prever un crecimiento todavía mayor del número de usuarios.

Las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización del transporte para personas con discapacidad están reguladas en la nueva normativa del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre. En el anexo VII se establece que este tipo de transporte está orientado a cubrir las necesidades de movilidad de las personas con las discapacidades más graves, como la falta de equilibrio, de coordinación de movimientos y la incapacidad de utilizar o tener autonomía en una silla de ruedas. Y también establece la obligación de los ayuntamientos y el resto de las administraciones de realizar un estudio de necesidades en el plazo máximo de dos años.

Así, se ha producido un nuevo escenario en el que la vía pública es accesible, el transporte público regular en superficie está adaptado al cien por cien, y gracias a la tecnología, las personas con movilidad reducida física pueden desplazarse con menos dificultad por la ciudad y pueden coger el transporte regular. Por ello, es preciso replantear el servicio público de transporte especial, con el fin de que las personas que realmente no tengan alternativas puedan acceder a él. Ahora bien, ello no es fácil de resolver porque no existe

un baremo que permita tener información de las personas que por su discapacidad no pueden coger el transporte regular. El certificado actual sólo informa de la movilidad de la persona pero no diferencia si pueden acceder o no al transporte regular. Las valoraciones que actualmente está realizando el Consorcio de Servicios Sociales de las personas con certificado de discapacidad, para que puedan acceder a la Cartera de Prestaciones que establece la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, tampoco informan de la situación de la persona por lo que se refiere a la posibilidad de acceso al transporte público regular. Por ello sería preciso estudiar la situación actual partiendo de las valoraciones existentes.

En 2007 ya se ha valorado la casi totalidad de personas que tienen, según el Decreto 504/2007, de 20 de abril, el grado III de dependencia. Estas personas deberían tener acceso automático y prioritario en el servicio de transporte público especial. En el año 2008 se empezarán a evaluar las personas de nivel II. En este proceso también tendría que poder determinarse si las personas con este nivel de discapacidad pueden o no utilizar el transporte regular accesible y en qué condiciones.

Finalmente, en el ámbito del transporte público, es significativa la queja descrita sobre los criterios de utilización de la rampa de los autobuses. Por ello se recomendó una mayor flexibilidad en la utilización de las rampas para que puedan ser utilizadas por personas mayores u otros ciudadanos que lo necesiten.

Por otro lado, en las quejas de accesibilidad en equipamientos públicos, se han desestimado las quejas respecto de la falta de adaptación de interiores de viviendas de promoción pública. En un caso ya se habían realizado diferentes adecuaciones en el interior de la vivienda y estaban pendientes de adaptar la cocina y el lavabo a las necesidades de la inquilina. En otro caso, la persona afectada había desistido de la adecuación de la vivienda por parte de la propiedad porque quería entrar a vivir inmediatamente en la vivienda. Las quejas más significativas que se han estimado son sobre la falta de accesibilidad en un edificio de viviendas de nueva planta de promoción pública y en el interior de un equipamiento municipal que no cumplían con la normativa vigente. El Ayuntamiento ha confirmado que en los dos casos llevará a cabo las obras necesarias para ajustarse a la normativa. Es preciso señalar que estos casos se podrían haber evitado con una correcta certificación de obras para comprobar que todos los elementos cumplían con la normativa vigente de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, tal y como recoge la normativa vigente.

## *RECOMENDACIONES*

- Poner el máximo esmero, en el momento de realizar obras en la vía pública, en la comprobación de que estas cumplen con todos los requisitos que establece la normativa de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

- Estudiar y planificar las necesidades del servicio de transporte especial y asegurar objetivamente que las personas con mayor dificultad para acceder al transporte público regular tengan garantizado el derecho al transporte especial.

## 2.2.2. Circulación y transportes

### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

El derecho a desplazarse libremente por el territorio nacional está establecido como fundamental en el artículo 19 de la Constitución. El derecho del ciudadano que conduce un vehículo está limitado por el derecho a la seguridad física del ciudadano peatón y de los conductores y ocupantes de los otros vehículos. Por ello, el ejercicio de este derecho está muy reglamentado, ya que debe mantenerse un equilibrio con los otros bienes jurídicos protegibles, especialmente el medio ambiente, el paisaje urbano o la tranquilidad. Este último está singularmente establecido en la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad cuando dice que las autoridades locales reconocen el derecho de los ciudadanos a tener medios de transporte compatibles con la tranquilidad en la ciudad, favorecen transportes públicos accesibles a todo el mundo, controlan el tráfico automovilístico y garantizan la fluidez respetando el medio ambiente.

El ciudadano también tiene derecho a disponer de medios públicos de transporte urbano en cuanto que es una competencia municipal obligatoria de acuerdo con lo que regula la Ley de Bases del Régimen Local, y recientemente ha recibido un reconocimiento superior por parte del Estatuto de Autonomía, que establece que los poderes públicos tienen que promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, tienen que fomentar la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y tienen que garantizar la accesibilidad para las personas con movilidad reducida. Y, por otro lado, también dice que hay que impulsar, de forma prioritaria, las medidas destinadas al incremento de la seguridad viaria y la disminución de los accidentes de tráfico, con una incidencia especial en la prevención, la educación viaria y la atención a las víctimas.

El Estatuto de Autonomía garantiza que los gobiernos locales de Cataluña tengan en todo caso competencias propias sobre la circulación y los servicios de movilidad y la gestión municipal del transporte de viajeros.

Según lo que dispone la Ley de Bases de Régimen Local, corresponde al Ayuntamiento la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. La Ley de Tráfico, Circulación y Vehículos a Motor y Seguridad Vial concreta las competencias municipales en este ámbito. Competencias que también figuran en la Carta Municipal. Esto incluye, por un lado, la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas, así como su vigilancia, la denuncia de las infracciones y la sanción correspondiente. Y, por otro lado, la regulación mediante la Ordenanza Municipal de Circulación de los usos de las vías urbanas, lo que hace compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico y con el uso de las calles por parte de los peatones.

Esta ordenación incluye la circulación y el estacionamiento de vehículos. Por lo tanto, el Ayuntamiento tiene que velar para facilitar la movilidad segura de los peatones y también los espacios de estacionamiento de acuerdo con la Ley de Tráfico, Circulación y Vehículos a Motor y Seguridad Vial y la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos.



El incremento de la utilización de la bicicleta como medio de transporte ha generado la revisión, el 23 de febrero de 2007, de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos que había sido aprobada originariamente por acuerdo del Consejo Plenario del 27 de noviembre de 1998 y modificada el 20 de julio de 2001.

En el ámbito del transporte urbano de viajeros, la Carta Municipal establece que la coordinación del servicio corresponde al Consorcio Autoridad del Transporte Metropolitano, integrado inicialmente por la Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento de Barcelona y la Entidad Metropolitana del Transporte.

## LAS QUEJAS

<b>Circulación y transportes</b>	<b>Número de quejas</b>
Circulación y vehículos	155
Transportes	22
<b>Total</b>	<b>177</b>

En el apartado de circulación y transportes la Síndica de Greuges ha recibido 177 quejas.

En total se han resuelto 203 quejas (174 del año 2007, 28 del año 2006 y 1 del año 2005). Quedan pendientes de resolver 3 expedientes.

### 2.2.2.1. Circulación

El número de quejas recibidas en 2007 es muy parecido al del año anterior y la mayoría corresponden a expedientes sancionadores por infracciones a la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos, a la Ley de Tráfico o al Reglamento General de Circulación.

Una parte de las quejas se ha resuelto informando a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones en cuestiones como la forma de presentar alegaciones o recursos, o sobre las informaciones recibidas en las oficinas municipales o en los teléfonos de atención al ciudadano, señalizaciones, casuística e importe de las sanciones, actuaciones de la grúa municipal, embargos de la cuenta corriente, paso de peatones o sobre la falta de señalización.

En este apartado también se recogen las quejas sobre el Área Verde y sobre la circulación de bicicletas, por ejemplo, sobre la falta de denuncias a los ciclistas que infringen la normativa.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Núm. de expediente 25/07

---

Un ciudadano se quejó del trato recibido cuando paró su vehículo ante la caserna de la Guardia Urbana para pedir orientación sobre cómo dirigirse a una estación de autobuses. Denunció que fue reprendido a gritos por un agente de la Guardia Urbana y denunciado por no llevar puesto el cinturón de seguridad y por estacionar en lugar prohibido.

La Síndica de Greuges pidió información al Sector de Prevención, Seguridad y Movilidad sobre la actuación del agente y sobre la tramitación de la primera denuncia, que se gestionaba desde el Sector de Seguridad, y al Instituto Municipal de Hacienda sobre la tramitación de la segunda denuncia.

La Síndica de Greuges estimó la queja por el trato recibido por el ciudadano, lo que motivó la apertura de un expediente informativo por parte del propio Sector. También recomendó la anulación de la primera denuncia y que el Instituto Municipal de Hacienda valorara la dificultad de observar la señal de prohibición ubicada en la entrada de la caserna, lo que podía inducir a cometer una infracción involuntaria. El Instituto anuló la sanción.

---

Núm. de expediente 203/07

---

Una ciudadana se quejó por una denuncia por estacionar en un carril multiuso y alegó que únicamente había parado durante unos breves momentos y que se había quedado dentro del vehículo. Las alegaciones y el recurso fueron desestimados.

El Instituto Municipal de Hacienda informó a la Sindicatura que las alegaciones y el recurso habían sido desestimados porque en los carriles multiuso está prohibida la parada aunque sea por breves instantes.

La Síndica de Greuges desestimó la queja, pero ante una nueva reclamación de la ciudadana, una asesora de la Sindicatura se desplazó al lugar de los hechos y comprobó que allí no existía ninguna señalización de carril multiuso. Por ello, se pidió al Sector de Seguridad y Movilidad que indicara qué señalización existía en el lugar de los hechos el día de la denuncia. La respuesta fue que únicamente existía una señal de prohibición de estacionamiento. Por ello, se solicitó al Instituto Municipal de Hacienda que revisara el expediente. El Instituto Municipal de Hacienda lo revisó y, posteriormente, anuló la sanción.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

### *a) Sanciones*

Las quejas que se han tramitado con una petición de informe al Ayuntamiento se pueden dividir en dos apartados. El primero cuestiona que se haya cometido la infracción, y aduce que la denuncia únicamente se basa en la presunción de veracidad de la Guardia Urbana. Por ejemplo, cuando se afirma que el vehículo sancionado no había estado estacionado más de ocho días, o cuando la

señalización resulta defectuosa o poco clara, como es el caso del Área Verde de la Barceloneta.

En este último caso, se recibieron diversas quejas sobre la poca señalización del Área Verde de la Barceloneta. El hecho de que la señalización del Área Verde sólo figurara en las entradas del barrio había sido fruto de un acuerdo entre Seguridad y Movilidad, el Distrito de Ciutat Vella y las asociaciones vecinales. Pero en vista de las quejas recibidas, la Síndica de Greuges solicitó a la Concejalía de Seguridad y Movilidad que no se señalizaran únicamente las entradas al barrio sino también las calles que tuvieran una mayor anchura, como, por ejemplo, Almirall Cervera.

El año pasado también se recomendó que se aplicara al máximo el uso de la prueba fotográfica como comprobante de las infracciones, y durante todo el año 2007 únicamente se tiene constancia de un expediente en el que el vehículo fue retirado por el servicio de grúa sin que existiera prueba fotográfica. Es preciso insistir en la importancia de la prueba fotográfica como garantía para el ciudadano, especialmente en situaciones en las que se utiliza el servicio de grúa o el ciudadano desconoce que ha sido denunciado, como es el caso de las denuncias por exceso de velocidad.

El segundo apartado se refiere a la falta de notificación o a la respuesta incompleta o insatisfactoria a las alegaciones. En este ámbito, hay que resaltar que de forma habitual el órgano gestor realiza un cruzamiento de datos entre el Registro de Vehículos y el Padrón de Habitantes, tal y como en su momento esta Sindicatura recomendó que se hiciera.

En la tramitación del expediente, cualquier vulneración de la normativa puede lesionar un derecho del ciudadano y provocar indefensión. La finalidad de la notificación es dar a conocer a la persona afectada que se ha llevado a cabo un acto administrativo con el fin de que pueda presentar alegaciones o pedir la práctica de la prueba que considere adecuada en defensa de sus intereses y para que pueda beneficiarse del pago reducido de la sanción.

Finalmente, y tal como ya se ha dicho en otros informes, es preciso constatar que siempre que se ha detectado un error en la notificación o en los plazos de respuesta que comportan prescripción, el Instituto Municipal de Hacienda ha anulado el expediente. El volumen de expedientes que se tramitan desde el Instituto genera, inevitablemente, un margen de error y la intervención de la Síndica de Greuges no tiene la finalidad de abogar a favor del infractor, sino la de corregir los posibles errores o disfunciones.

#### *b) Área Verde*

Sobre el Área Verde ha habido menos quejas que el año pasado y en la actualidad parece que se trata de una medida que ya es aceptada por el ciudadano. Las quejas están relacionadas con los requisitos necesarios para obtener el distintivo, la señalización de las plazas de Área Verde y el escaso

número de plazas de determinadas zonas; existe también una solicitud de información sobre una posible ampliación de plazas en la zona de la calle de Ausiàs Marc.

Este año se ha repetido una queja parecida a una que se recoge en el informe del año pasado: la imposibilidad de tener distintivos de zonas diferentes las personas que comparten coche. Repitiendo la recomendación del 2006, la Síndica de Greuges pidió que se estudiara dicha posibilidad. Una misma familia que dispone de más de un vehículo dispone de tantos distintivos como vehículos, y en cambio se penaliza a las personas que hacen un uso más sostenible del vehículo, ya que lo comparten, porque solamente pueden obtener un único distintivo. A pesar de que el vehículo sólo puede estar a nombre de un residente, se pueden encontrar otras formas de documentar si efectivamente el uso del coche es compartido por diversos familiares. En el momento de cerrar el presente informe, no se había recibido ninguna respuesta a esta petición.

### *RECOMENDACIÓN*

- Otorgar doble distintivo de zona para estacionar como residente en el Área Verde a las familias que comparten vehículo y que residen en dos zonas diferentes.

### *c) Bicicletas*

En los anteriores informes ya se ha recogido positivamente la potenciación del uso de la bicicleta desde la Administración al tratarse de un medio de transporte que genera poco ruido, no es contaminante y hace posible una movilidad sostenible. Las ventajas medioambientales, de salud y de ahorro económico son determinantes para justificar el incremento de bicicletas. Esta voluntad de la Administración se ha concretado especialmente con la puesta en marcha y la extensión a buena parte de la ciudad del servicio de Bicing.

A pesar de esta valoración positiva, esta actividad sigue generando quejas, sobre todo cuando se crean problemas de convivencia entre este medio de transporte y el resto de los vehículos y usuarios de la vía pública. Hay quejas de peatones que consideran que existe una falta de control y de voluntad sancionadora de las conductas peligrosas de los ciclistas, y hay ciclistas que denuncian la inseguridad que supone circular por muchas zonas de la ciudad. La modificación de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos implantada en 2007 pretende dar respuesta a estas dos consideraciones.

A raíz de la utilización más general en la ciudad de la bicicleta como medio de transporte, la Administración ha establecido normativa para regular y controlar el uso de la bicicleta. La última modificación de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos incide suficientemente sobre cuáles son las condiciones para circular por las aceras y sobre las medidas de estacionamiento, por lo

tanto, la Administración tiene los medios para controlar el buen uso de la bicicleta.

A pesar de ello, hay que tener presente que antes de dicha modificación ya existía normativa suficientemente concreta. El artículo 14 de la Ordenanza de Circulación del año 1998 ya regulaba el uso de las bicicletas. Posteriormente, en el año 2001 se modificó este artículo. Con la reciente modificación se han añadido algunas prohibiciones, como la de atar las bicicletas a bancos o papeleras. Ahora bien, otras restricciones, a las cuales tanto se ha hecho referencia, como la anchura mínima que tiene que tener una calle para poder circular, ya existían en la anterior ordenanza. El problema, pues, más que la Ordenanza en sí misma, es el gran desconocimiento de la norma: tanto por parte de los conductores de los vehículos y de los peatones como por parte de los usuarios de las bicicletas.

La modificación de la Ordenanza y la repercusión pública que ha tenido también ha servido para difundir la normativa. Ante el aumento espectacular del uso de las bicicletas, era lógico que se revisara la normativa y se adaptara a la nueva situación; es preciso insistir, pero, que la aplicación de la normativa que ya existía anteriormente habría sido suficiente para paliar los problemas detectados.

El incremento de la circulación de las bicicletas en la ciudad también debe ser respondido con una intervención más eficiente del Ayuntamiento. Las infracciones deben ser frenadas día a día. Está bien que se haga amablemente, con vigilancia, con advertencias, con informaciones oportunas. Pero en la implantación de la modificación de la Ordenanza no tenía mucho sentido retrasar su aplicación una vez aprobada, porque ya existía un creciente malestar entre los ciclistas y los peatones. En el informe del año pasado, ya se hablaba de las quejas de los peatones que se sienten invadidos por las bicicletas que circulan por las aceras (sean estrechas o anchas), de las bicicletas que pasan los semáforos en rojo y de las personas mayores que tienen miedo de caer a causa de un choque con una bicicleta. Hay que velar por los derechos de los ciclistas, pero estos deben ser compatibles con los de los peatones y no pasarles delante.

En este sentido, tanto en el año 2005 como en el año 2006, la Sindicatura solicitó datos al Ayuntamiento sobre los controles y las sanciones impuestas por las infracciones de los ciclistas. De los datos aportados, se desprende que no ha habido una decidida acción de vigilancia por parte de la Guardia Urbana para mejorar la situación. A lo largo de todo el año 2004 se impusieron un total de 317 denuncias a ciclistas. La cifra es realmente insignificante. El informe aportado por el Ayuntamiento en el año 2006 ya hacía referencia a la modificación de la ordenanza. También explicaba que no existe un servicio específico por parte de la Guardia Urbana de control de bicicletas, hecho que es comprensible porque la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos es aplicable a todos los ciudadanos que se encuentran en la vía pública.

Por otro lado, el nuevo texto de la Ordenanza no prevé la recomendación que ya había formulado la Síndica de Greuges de establecer un sistema de identificación de los ciclistas en caso de accidente, porque algunos ciudadanos se quejan de la impunidad de algún ciclista que los ha hecho caer en la calle o en una zona de peatones. A pesar de que esta medida afecta a aspectos legales que van más allá de las competencias municipales, se considera que el Ayuntamiento debería promover las modificaciones que permitieran identificar a los ciclistas.

Pero no basta con la normativa para asegurar la correcta convivencia entre bicicletas y peatones y para garantizar la seguridad de los ciclistas. El problema principal es que la ciudad todavía no dispone de la infraestructura necesaria que haga viable la circulación de un gran número de usuarios de bicicleta. Esta es la causa principal de los conflictos entre usuarios, conductores y peatones. El crecimiento del uso de la bicicleta como medio de transporte no ha ido acompañado del crecimiento suficiente de los carriles bici y de los espacios de estacionamiento necesarios.

Ahora, evidentemente y tal como era de prever, el problema se ha visto agravado con la implantación del Bicing. La iniciativa es realmente muy buena pero sería preciso valorar si la ciudad tiene las condiciones necesarias para impulsar de forma tan masiva el uso de la bicicleta. A finales de 2007 se había llegado a los cien mil usuarios del servicio de Bicing, lo que ha hecho aumentar de forma notable la circulación de bicicletas.

Así, el esfuerzo municipal para promover el uso de la bicicleta tiene que ser múltiple. Por un lado, es evidente que hay que mejorar las condiciones para que los ciclistas puedan circular con seguridad y, para ello, hay que incrementar substancialmente la red de carriles bici y las calles de prioridad invertida. También es evidente que hay que facilitar lugares donde poder aparcar las bicicletas si es que se impide hacerlo en los lugares habitualmente utilizados hasta ahora.

La principal limitación es la falta de carriles bici segregados de la circulación de vehículos y peatones, que es la mejor forma de garantizar la seguridad y la convivencia entre los diversos usuarios de la vía pública. Conseguir una red suficiente de carriles bici segregados pide una intensa remodelación de algunas vías públicas, lo que no se puede realizar de forma inmediata. Pero sería preciso planificar y empezar a ejecutar dichas modificaciones y que avanzaran de forma más rápida que el ritmo de crecimiento de los usuarios de la bicicleta.

Por otro lado, no se puede obviar que la convivencia entre peatones, ciclistas y conductores pasa por una potenciación del concepto de civismo y de respeto de unos y otros y de asumir que cualquier ciudadano es, potencialmente, ciclista, conductor de vehículo o peatón. Si la ciudadanía actuara con más civismo y respeto a las normas no se hablaría tanto de los efectos perjudiciales del incremento de bicicletas, como tampoco del mal estado de los contenedores de recogida de basuras, ni del ruido de las zonas de ocio, etc.

La circulación de bicicletas tiene que resultar compatible tanto con los vehículos, que deben respetar las bicicletas a pesar de que estas puedan resultar molestas porque circulan más lentamente, como con los peatones, que tienen el uso preferente en las aceras, paseos y plazas. Lo que tiene que prevalecer es el derecho y el deber del civismo. Pretender que el Ayuntamiento lo solucione todo es pasar la pelota a la Administración en cuestiones en las que todos deberíamos ser responsables.

### *RECOMENDACIONES*

- Aplicar con rigor la normativa existente que afecta a la circulación e imponerla de forma ponderada en función de la gravedad.
- Ampliar la red de carriles bici segregados de la circulación de vehículos y peatones.

#### **2.2.2.2. Transportes**

Este año ha habido un número parecido de quejas al que hubo el año pasado, aunque con contenidos más variados.

Los temas tratados en las quejas se refieren al funcionamiento del transporte público de metro y bus. Abordan cuestiones relacionadas con la accesibilidad (descritas en el presente informe en el apartado específico de accesibilidad), el coste de los viajes, el contenido escrito de los títulos de transporte, la frecuencia de paso del metro, el mantenimiento de los vehículos y de las estaciones; también existe una queja referente a la actitud de un empleado de Transportes Metropolitanos de Barcelona.

### **EXPEDIENTE ILUSTRATIVO**

---

Núm. de expediente 1106/06

---

El interesado manifestó su disconformidad con el coste de los títulos de transporte para los niños mayores de 4 años. Consideraba que estos niños deberían tener algún descuento en el importe del billete en los transportes municipales.

A raíz de la queja, se estudió el coste real que podía representar para una familia el uso del transporte público y se pidió a la Entidad Metropolitana del Transporte qué criterios tenía para establecer el pago del billete de los niños.

La Síndica de Greuges estimó la queja porque consideró que se podía mejorar la equidad en la asignación de los recursos públicos a la infancia y porque el hecho de abaratar los costes de transporte para las familias con menores contribuiría tanto a la potenciación del uso del transporte público frente al privado como a la mejora de las políticas familiares.

Se recomendó al servicio afectado que, de la misma forma que existen unos descuentos para personas mayores y para los jóvenes, se valorara el establecimiento

de una tarifa especial para niños mayores de 4 años. Esta medida podría concretarse en aumentar la edad límite que permite a los niños viajar gratuitamente, establecer reducciones significativas en las tarifas para los menores de edad que utilizan el transporte público, y establecer descuentos especiales para las familias en función del número de hijos y de los ingresos familiares.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

### *a) Tarifas*

Este año, varios tipos de quejas hacen referencia a las tarifas del transporte público.

Una cuestión que ha sido motivo de queja han sido los criterios vigentes en la tramitación que da acceso a la tarjeta rosa del Ayuntamiento de Barcelona. La tarjeta rosa municipal permite, entre otras ventajas, viajar de forma gratuita o con descuentos a los ciudadanos mayores de 60 años con ingresos hasta el doble del indicador público de renta de efectos múltiples vigente (IPREM). Pero, en cambio, los ciudadanos que optan por el carnet de pensionista para mayores de 65 años que tramitan los Ferrocarriles de la Generalitat de Catalunya tienen condiciones diferentes de acceso a bonificaciones parecidas.

Desde que existe el sistema tarifario integrado, los ciudadanos de Barcelona pueden utilizar indistintamente uno u otro carnet para viajar gratuitamente o con descuentos, en función de los ingresos, por toda la red metropolitana. La diferencia es que para acceder a la tarjeta rosa se ha fijado un máximo en los niveles de ingresos a partir del cual no existe posibilidad de descuento. En cambio, con el carnet de pensionista, los Ferrocarriles de la Generalitat no ponen ninguna limitación de ingresos. Por lo tanto, toda persona mayor de 65 años con carnet de pensionista tiene derecho al menos al descuento del 50 % (carnet tipo B).

Otra diferencia es que en la tramitación de alta de la tarjeta rosa se tienen en cuenta los ingresos familiares y en el alta del carnet de pensionista de la Generalitat sólo los del pensionista. Las quejas también se refieren a un control insuficiente de la documentación que se presenta sobre los ingresos disponibles en el momento de la tramitación o en el de la renovación de la tarjeta rosa o del carnet de pensionista de los Ferrocarriles de la Generalitat.

Así, las condiciones de alta de la tarjeta rosa del Ayuntamiento de Barcelona son mucho más restrictivas que las del carnet de pensionista de la Generalitat, porque en el caso de la tarjeta rosa está establecido un techo por lo que se refiere al máximo de ingresos y porque se tiene en cuenta la renta familiar y no sólo la del solicitante. Por este motivo, muchos ciudadanos que no tienen derecho a la tarjeta rosa reducida, porque sus ingresos superan la cantidad establecida, optan por tramitar el carnet de pensionista.

Esta situación provoca que en las mismas condiciones, algunos ciudadanos se puedan beneficiar de más descuentos que otros en las tarifas del transporte



público. Además, sería preciso valorar adecuadamente si a partir de un determinado nivel de renta es necesario ofrecer descuentos en el acceso a los transportes públicos.

Otra cuestión que ha sido motivo de queja, y que fue motivo de un estudio detallado por parte de la Síndica de Greuges, tiene que ver con el coste del transporte para los niños mayores de 4 años, tal y como se explica en el expediente ilustrativo núm. 1106/06.

A raíz de esta queja, la Síndica de Greuges de Barcelona, en abril de 2007, hizo llegar a través del Ayuntamiento de Barcelona una recomendación a la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM) para que revisara las tarifas que aplica a los menores de edad, los cuales no tienen ningún tipo de descuento específico a su edad. Dicha recomendación estuvo motivada por la información recibida en el informe municipal de ATM. En dicho informe se argumentaba que en diferentes ciudades españolas los niños pagan el importe tarifario normal a partir de una determinada edad parecida a la que se aplica en Barcelona. La respuesta de ATM añadía que en su momento se creó el título de transporte T-familiar (70-30), en el que cada viaje tiene una reducción del 50 % del importe del billete sencillo, y que permite viajar a diferentes personas en el mismo tiempo, lo que normalmente sucede ya que los niños no suelen viajar solos, con mayores descuentos que la tarjeta T-10.

Aun así, la Síndica de Greuges consideró que existen otras franjas de población que por razones de edad (jóvenes y mayores de 60 años) se benefician de reducciones muy importantes o de la gratuidad en el uso del transporte público. Además, en 2006 se amplió la franja de edad que puede hacer uso de la T-joven hasta los 25 años si son estudiantes. Además, si tenemos en cuenta que existen otros tipos de reducciones y gratuidad, es razonable que estas afecten también a los niños ya que los costes de los títulos de transporte de los menores de edad siempre recaen sobre una única economía familiar.

Así mismo, las familias con dos, tres o más hijos no tienen ningún incentivo para viajar en transporte público, el coste de cada desplazamiento familiar representa pagar cuatro o cinco viajes, todos al mismo precio que el de un adulto. Y si bien es cierto que algunas familias pueden beneficiarse de la T-familiar (70-30), sólo es en los casos en que realicen un volumen importante de viajes al mes y siempre y cuando los hagan todos los miembros de la familia juntos. Por lo tanto, es una tarjeta de descuento por volumen de la que se puede beneficiar cualquier grupo de personas que viajen conjuntamente y, por ejemplo, es difícil que se puedan beneficiar de ella las familias monoparentales. El problema también afecta a las familias que aparte de utilizar el transporte público para ir a trabajar tengan que realizar pequeños desplazamientos diarios en transporte público para ir a la escuela o al instituto y que tienen que asumir un elevado coste de gasto anual en transporte.

Finalmente, la Síndica de Greuges constató, además de la gratuidad hasta más allá de los 4 años que existe en otras ciudades españolas, que en otras

capitales europeas existe un reconocimiento especial para los niños y para las familias que se desplazan diariamente por la ciudad.

Por todo ello, la Síndica de Greuges de Barcelona consideró que sería preciso revisar las tarifas que afectan a los menores de edad. De la misma forma, la reducción de los costes de transporte para las familias con menores contribuiría tanto a la potenciación del uso del transporte público frente al privado como a la mejora de las políticas de apoyo a las familias. Estas medidas podrían concretarse en aumentar la edad límite que permite a los niños viajar gratuitamente, establecer reducciones significativas en las tarifas para los menores de edad que utilicen el transporte público y establecer descuentos especiales para las familias en función del número de hijos y de los ingresos familiares.

En sintonía con estas propuestas, en el Plenario Municipal del 21 de diciembre de 2007, se aprobó por unanimidad una proposición que “instó al Gobierno de la Generalitat de Catalunya para que en el ámbito de la Autoridad del Transporte Metropolitano y en el marco del estudio previsto sobre tarificación social haga los estudios necesarios para valorar la viabilidad de la extensión de la gratuidad hasta los 12 años para los diferentes modos de transporte metropolitano. Los estudios se realizarán con celeridad”. Esta demanda de estudio sería necesario que se tradujera lo antes posible en una aplicación concreta de la propuesta.

### *RECOMENDACIONES*

- Unificar las condiciones de acceso a los carnets que el Ayuntamiento (tarjeta rosa) y la Generalitat (carnet de pensionista) ofrecen a los ciudadanos mayores de 60 o de 65 años y unificar los descuentos o bonificaciones relativos al transporte público del Área Metropolitana. Revisar los criterios para su concesión de forma que los beneficios obtenidos sean realmente ponderados con la renta del usuario y la documentación requerida para la tramitación.
- Estudiar la posibilidad de que el transporte público sea gratuito en edad de escolarización obligatoria.

### 2.2.3. Seguridad ciudadana

#### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

La libertad del ciudadano es un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, según plantea la Constitución. Todo el mundo tiene derecho a disfrutar de esta libertad personal y a tener la seguridad de que no le será restringida de forma arbitraria, y así mismo todo el mundo tiene derecho a disfrutar de la seguridad personal en su persona y en sus bienes. A la fuerza pública y a los cuerpos de seguridad les corresponde proteger una parte importante de estos derechos. Establece la Constitución que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, de acuerdo con la Constitución, regula los derechos de las personas y dispone que todos los seres tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de toda forma de discriminación.

La Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local prevé la competencia de los ayuntamientos en materia de seguridad en los espacios públicos. Esta labor la ejerce la policía local de la ciudad.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad determina las competencias de los cuerpos de la policía autonómica y de la local y establece los principios básicos de su actuación y las funciones que deben ejercer, entre las cuales se encuentra la de protección de las personas, prestación de auxilio, participación en las funciones de la policía judicial, medidas de prevención, etc. La Ley 16/1991 de las Policías Locales de Cataluña establece en su artículo 10 los principios básicos de actuación de los agentes. El artículo 128 de la Carta Municipal de Barcelona regula la seguridad ciudadana y concreta las competencias y funciones municipales en materia de seguridad que son desarrolladas por la Guardia Urbana de Barcelona, sin perjuicio de las que correspondan a otras fuerzas y cuerpos de seguridad. La Guardia Urbana tiene encomendadas funciones de policía de circulación para la seguridad vial y la fluidez del tráfico, de policía administrativa para la calidad de vida de los ciudadanos; vela por la seguridad ciudadana en defensa de los derechos, las libertades y la seguridad, y presta servicios asistenciales de auxilio a enfermos y desvalidos; mantiene relaciones con la comunidad y también ejerce como policía judicial, ya que debe colaborar con la Administración de Justicia y auxiliarla.

La Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña, establece que integran el sistema de seguridad pública de Cataluña las autoridades con competencias en la materia y los servicios dependientes de las administraciones respectivas, y también los órganos de coordinación y participación ciudadana. El sistema de seguridad pública de Cataluña tiene por finalidad contribuir al desarrollo de las políticas públicas de prevención y protección eficaces en asegurar los derechos y las libertades de los ciudadanos, la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social. El sistema debe aplicar los siguientes principios generales:

- a) Prevención de los riesgos y de las amenazas.
- b) Adecuación del servicio público a la demanda social.
- c) Proximidad a los ciudadanos y descentralización de los servicios públicos.

- d) Eficacia de la acción pública y eficiencia en la asignación de recursos y medios.
- e) Planificación y evaluación de las actuaciones.
- f) Proporcionalidad de la intervención pública.
- g) Corresponsabilidad y complementariedad de autoridades y administraciones.
- h) Coordinación y cooperación entre autoridades, administraciones y servicios.
- i) Transparencia e información a los ciudadanos.

Esta Ley dedica un capítulo a las relaciones con los ciudadanos, considera imprescindible la participación ciudadana en el sistema de seguridad, y la articula mediante la presencia de las asociaciones y las entidades ciudadanas en el Consejo de Seguridad de Cataluña, y en las juntas locales y las comisiones regionales de seguridad. Además, los órganos que tienen que aprobar los diversos planes de seguridad pueden igualmente realizar todas las consultas previas que consideren necesarias a las asociaciones y entidades que representen intereses colectivos que se puedan ver afectados. La Ley establece también el derecho de información que en materia de seguridad tienen los ciudadanos en una sociedad madura y democrática, y específica, finalmente, el canal por el cual pueden hacer llegar a las autoridades las quejas y las peticiones que crean oportunas sobre los servicios de seguridad y la actuación de sus agentes. Tiene una relevancia especial la previsión sobre la creación de un servicio específico de recepción y respuesta de las quejas y las peticiones que se pueda convertir en una vía permanente de comunicación entre la Administración y los ciudadanos en un ámbito tan sensible y trascendente para la vida de las personas como es el de la seguridad.

## LAS QUEJAS

<b>Seguridad ciudadana</b>	<b>Número de quejas</b>
Guardia Urbana	31
<b>Total</b>	<b>31</b>

En el apartado de seguridad ciudadana la Síndica de Greuges ha recibido 31 quejas.

En total se han resuelto 31 quejas (29 del año 2007 y 2 del año 2006). Quedan pendientes de resolver 2 expedientes.

A pesar de que el número de quejas es reducido, representan casi el doble que el del año pasado y la mayoría se refieren al trato recibido por parte de agentes de la Guardia Urbana.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Núm. de expediente 303/07

---

Un ciudadano presentó una queja por el trato recibido por parte de unos agentes de la Guardia Urbana cuando lo denunciaron por coger frutos de un jardín público y por la falta de respuesta municipal a las alegaciones.

En la respuesta de la Guardia Urbana recibida por la Sindicatura se explica que la denuncia se produjo por haber vulnerado dos ordenanzas: la del medio ambiente, que establece la prohibición de coger flores, frutos o plantas, y la del uso de las vías y espacios públicos, que regula la desobediencia a la autoridad. Las sanciones impuestas representaban un importe total de 462,78 euros. El Ayuntamiento contestó al afectado pero no argumentó contra las alegaciones formuladas.

La Síndica de Greuges estimó la queja por la falta de respuesta a las alegaciones. Por otro lado, recomendó al Ayuntamiento que en este caso revisara la proporcionalidad entre el importe de las multas y la gravedad de los hechos.

---

Núm. de expediente 1040/06

---

Un ciudadano presentó una queja por un supuesto trato vejatorio recibido por parte de un agente de la Guardia Urbana durante un cacheo. Añadía que los hechos por los que fue denunciado no eran ciertos.

En la respuesta que facilitó a la petición de informe de la Síndica de Greuges, el Ayuntamiento exponía que habían denunciado al ciudadano por infringir la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, conocida como la Ordenanza del Civismo, que le habían decomisado el instrumento musical y que el cacheo había sido superficial. La Carta Municipal establece que en las ordenanzas municipales puede considerarse como infracción administrativa la prestación de servicios en la vía pública sin la correspondiente licencia municipal, por lo que los agentes de la Guardia Urbana pueden sancionar, decomisar el material utilizado y las ganancias económicas conseguidas.

La queja tuvo que ser desestimada por la presunción de veracidad que tienen las actuaciones de los agentes de la Guardia Urbana, cuando actúan como representantes de la autoridad. En este caso, el ciudadano no disponía de las pruebas suficientes para contradecir la versión del agente.

---

Núm. de expediente 193/07

---

Un ciudadano que fue víctima de un robo se quejó porque la Guardia Urbana no le devolvió todos los objetos que habían sido recuperados después del robo. La responsable de una oficina de acción ciudadana de la Generalitat llamó al ciudadano para decirle que una persona había dejado una bolsa con varios efectos personales y le describió verbalmente lo que contenía la bolsa. Le explicó que había entregado la bolsa a la Guardia Urbana para que la trasladara a la Oficina Municipal de Objetos Perdidos. Cuando el ciudadano fue a recoger sus pertenencias sólo pudo recuperar una parte de los objetos.

La Síndica de Greuges pidió informe al Ayuntamiento y se habló con la responsable de la oficina de la Generalitat. La Guardia Urbana informó de que la patrulla hizo la entrega de los objetos hallados en la centralita de comunicaciones de la comisaría, que los objetos identificados se registraron y se entregaron a la Oficina Municipal de

Objetos Perdidos. En cambio, los objetos no identificados fueron destruidos y echados al contenedor de basuras para dar cumplimiento a la instrucción interna número 58/2006, de 5 de diciembre. Ello incluía las llaves y unas gafas.

La Síndica de Greuges estimó la queja por entender que se había realizado una aplicación incorrecta de la instrucción ya que los objetos identificados estaban junto con los no identificados dentro de la misma bolsa, por lo que había que entender que todos pertenecían al titular de los documentos.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

### **2.2.3.1. La presunción de veracidad y el trato a los ciudadanos**

En las quejas relacionadas con el trato inadecuado de algunos agentes de la Guardia Urbana a menudo existe una contradicción entre la versión de la Guardia Urbana y los afectados. Ello implica que en la mayoría de los casos las quejas tengan que cerrarse por falta de prueba. Así, la causa de desestimación ha sido por infringir las ordenanzas municipales y por no aportar ninguna prueba para desvirtuar la presunción de veracidad de los actos de la Guardia Urbana. En algunos casos se han estimado las quejas porque el Ayuntamiento no ha dado respuesta a las alegaciones de los ciudadanos o porque se ha considerado que la interpretación que la Guardia Urbana ha hecho de una norma es incorrecta.

Por lo tanto, en estas quejas aparece un año más el problema que a veces genera la necesaria presunción de veracidad de los agentes de la Guardia Urbana. La presunción de veracidad tiene que relacionarse con la presunción de inocencia, artículos 137.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y 24.2 de la Constitución. La presunción de veracidad la tienen los agentes de la autoridad y es una prerrogativa de la Administración pública, mientras que la presunción de inocencia es para todo el mundo –ciudadanos y policía– y se trata de un derecho fundamental.

En los informes de los años 2005 y 2006 ya se dijo que la presunción de veracidad no se puede invocar continuamente porque siempre juega a favor de la autoridad. Este año hay que insistir en el mismo principio. Siempre que sea posible, la presunción de veracidad no debe ser el único elemento probatorio en las actuaciones de la policía que afectan a los ciudadanos. Es el caso del expediente 303/07 citado y de otras quejas recibidas en las que, ante la presunción de veracidad, hay que extremar la motivación, fundamentación y argumentación de la Administración cuando se rehúsan las alegaciones de los ciudadanos. Esta precaución debe extremarse según la gravedad de los hechos.

La presunción de veracidad también actúa de forma parecida cuando existen quejas por un supuesto trato inadecuado de los agentes de la Guardia Urbana. Los agentes de la Guardia Urbana reciben una formación teórica y práctica completa que los convierte en profesionales al servicio de los ciudadanos y, por

lo tanto, están preparados para afrontar situaciones de todo tipo sin necesidad de actuar de forma inadecuada en el trato al ciudadano. El trato de la Guardia Urbana debe ser siempre escrupulosamente respetuoso con los ciudadanos, tanto si estos infringen o no el ordenamiento jurídico, porque una cosa es la infracción de la norma y otra cosa es que los infractores también deben recibir un trato digno.

Habitualmente, cuando se ha solicitado información a la Guardia Urbana sobre alguna queja por trato inadecuado de un agente, la respuesta municipal no suele entrar en el fondo de la queja, ya sean las alegaciones del denunciado o la actitud del agente de la Guardia Urbana.

En un Estado de Derecho las fuerzas de seguridad velan por la dignidad de las personas. De la misma forma, los ciudadanos tienen que respetar el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, la Guardia Urbana debe denunciar y la autoridad municipal debe sancionar todas aquellas infracciones que queden probadas. Pero ello no exime a los responsables de los cuerpos de seguridad de revisar preventivamente las conductas de aquellos agentes que son objeto de la queja de un ciudadano. Ello es fácil de ver controlando si existe una acumulación de quejas relacionadas con un agente o servicio determinado. Por ello, sería conveniente que la Guardia Urbana revisara su protocolo de respuesta a estas quejas. Las respuestas que ha recibido la Síndica de Greuges en estos casos no siempre han sido suficientemente completas y satisfactorias, ya que se han limitado a invocar la presunción de veracidad del agente. Sería necesario que ante estos casos siempre se abriera una actuación informativa donde se recogiera de nuevo y explícitamente la versión del agente.

Los ciudadanos tienen que colaborar y respetar a la policía, pero esta debe ganarse el respeto con su actuación impecable. Cualquier duda sobre su actuación, aunque no sea veraz o demostrable o que afecte a uno solo de sus miembros, no contribuye al prestigio y eficacia de su función. Por ello, se reclama una mayor justificación en las respuestas a los ciudadanos cuando se presentan quejas relacionadas con un trato recibido que se considera inadecuado, justificación que debe ir más allá de la presunción de veracidad del agente. Esta necesidad no sólo es imprescindible cuando puntualmente se produce un incidente grave, sino que debería servir sobre todo para resolver las quejas de los ciudadanos por actitudes supuestamente incorrectas o poco respetuosas en el trato recibido, aunque no tengan una mayor trascendencia penal.

Por otro lado, hay que hacer mención, como un hecho positivo, de la creación de un Comité de Ética de la Policía de Cataluña, efectuada mediante el Decreto 230/2007, de 16 de octubre. La creación de un órgano que examine conductas concretas de la actuación policial y la elaboración del futuro código de ética refuerza una actuación de los agentes de acuerdo con las buenas prácticas policiales y la ética, el trato correcto a la ciudadanía y el respeto del ordenamiento jurídico.

## *RECOMENDACIONES*

- Dar respuesta completa a las peticiones de informe de la Síndica de Greuges por las quejas relacionadas con el trato de los agentes de la Guardia Urbana.
- Recomendar, tal y como ya se hizo en el informe del año 2006, que en los casos en los que los ciudadanos se quejen de presuntos tratos desproporcionados por parte de algunos agentes de la Guardia Urbana, el Sector de Seguridad abra un expediente informativo para esclarecer las circunstancias tanto en defensa de los ciudadanos como en defensa del propio cuerpo.

### **2.2.3.2. El procedimiento con los objetos hallados no identificados**

En el resumen del expediente 193/2007 se ha descrito una queja sobre una aplicación de la Guardia Urbana de la instrucción del procedimiento de objetos hallados que la Síndica de Greuges consideró incorrecta.

La instrucción interna número 58/2006, de 5 de diciembre, sobre la destrucción de objetos hallados puede tener sentido a causa de la imposibilidad de acumular indefinidamente estos objetos no identificados. Pero su redactado y la aplicación actual hace posible que se produzcan casos en los que se destruyan objetos que pueden ser identificados y recuperados por los propietarios. Además, tal y como ocurre en el caso descrito, el procedimiento seguido es incomprensible para el ciudadano, que ignora qué ocurrió realmente con sus objetos: cuando uno se encuentra una bolsa con diversos objetos –entre ellos la documentación– es lógico presumir que todos pertenecen a una sola persona y no tiene ningún sentido que se destruyan. Así, para evitar situaciones parecidas, la Síndica de Greuges plantea la revisión de la instrucción en el apartado correspondiente a la destrucción de los objetos no identificados. Esta revisión del redactado tendría que servir para evitar situaciones difíciles de justificar y causar perjuicios innecesarios al propietario de los objetos.

## *RECOMENDACIÓN*

- Revisar la instrucción interna del Procedimiento de Gestión de Objetos Hallados número 58/2006, de 5 de diciembre, sobre la destrucción de objetos no identificados para garantizar su devolución cuando se pueda deducir a quién pertenecen.



## 2.2.4 Mantenimiento y uso del espacio público

### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

En los principios introductorios de la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad se dice que la ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, y que estos tienen derecho a encontrar en ella las condiciones para su realización política, social y ecológica, lo que implica asumir también deberes de solidaridad. También dice que las autoridades municipales tienen que fomentar, con todos los medios a su alcance, el respeto a la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes.

La consideración del espacio colectivo como pertenencia de los ciudadanos –lo que se puede asociar con los derechos constitucionales a la libertad de circulación por el territorio y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona– conlleva derechos y deberes relativos al uso de este espacio, y es premisa del bienestar ambiental a que todo ciudadano tiene derecho.

La Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el espacio público se fundamenta legalmente en la Carta de Salvaguardia de Saint-Denis, de acuerdo con lo que dicen sus primeros artículos, y tiene por objeto preservar el espacio público como espacio de convivencia y civismo, en el que todas las personas pueden desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, ocio, encuentro y recreo, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones culturales, políticas, lingüísticas, religiosas y de diversas formas de vida existentes en Barcelona.

El Ayuntamiento, en cuanto que es poder público, tienen que velar, según impone el Estatuto de Autonomía, por la convivencia social, y también por el desarrollo sostenible. En esta línea las políticas medioambientales tienen que dirigirse especialmente a la reducción de las diferentes formas de contaminación, la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, la articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, la utilización racional de los recursos naturales, y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático.

El Ayuntamiento tiene en esta materia competencias plenas otorgadas por la legislación de régimen local y la Carta Municipal, como también por la legislación sectorial, que son desplegadas en las ordenanzas municipales en todos los aspectos relativos al uso del espacio público y el mantenimiento de calles.

En el uso de esta y otras competencias concurrentes se han establecido diversas ordenanzas municipales, especialmente la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, que ha modificado ampliamente la Ordenanza de Uso de las Vías y Espacios Públicos de Barcelona.

## LAS QUEJAS

<b>Mantenimiento y uso del espacio público</b>	<b>Número de quejas</b>
Mantenimiento	16
Uso del espacio público	18
<b>Total</b>	<b>34</b>

En el apartado de mantenimiento y uso del espacio público la Síndica de Greuges ha recibido 34 quejas.

En total se han resuelto 39 quejas (31 del año 2007, 7 del año 2006 y 1 del año 2005). Quedan pendientes de resolver 3 expedientes.

Las quejas sobre el mantenimiento de las vías públicas y de los elementos urbanos (semáforos, farolas, bancos, señalización, etc.) tienen una escasa relevancia en el volumen general de temas tratados. Hay que tener presente que se han ampliado los canales municipales para recoger este tipo de quejas.

Las quejas sobre el uso del espacio público también han disminuido respecto de las del año pasado. Las quejas presentadas sobre esta cuestión unas son por la falta de control de ciertas actitudes incívicas y otras por el exceso de celo o la aplicación inadecuada de la Ordenanza del Civismo.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Núm. de expediente 536/06

---

Un ciudadano se quejó por la aplicación de la Ordenanza que prohíbe estacionar vehículos en la vía pública para anunciar su venta o alquiler por parte de empresas.

En el estudio de la queja se comprobó la veracidad de las alegaciones aportadas, que el servicio correspondiente había desestimado. El ciudadano denunciante había acreditado su profesión para demostrar que no se dedicaba profesionalmente a la venta de coches.

La información facilitada por esta Sindicatura sobre la derogación del precepto infringido, proveniente de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, motivó que el Instituto Municipal de Hacienda decidiera anular dicha multa, lo que dejó sin efecto el expediente sancionador.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

### 2.2.4.1. Mantenimiento

La mayoría de las quejas que han llegado a la Síndica de Greuges relacionadas con el mantenimiento del espacio público se han podido resolver directamente o bien se ha orientado a los ciudadanos respecto de las gestiones oportunas.

A veces, el problema del ciudadano es que la respuesta del Ayuntamiento a su reclamación en un escrito estándar, a través del Servicio de Quejas y Reclamaciones, no responde a su petición. Otras veces, la multiplicidad de empresas públicas y privadas que operan en la calle realizando servicios encargados por el Ayuntamiento, origina que el ciudadano tenga verdaderas dificultades para poder comunicar la queja, si desea hacerlo directamente al servicio responsable. En estos casos, es derivado de un servicio a otro sin obtener la respuesta esperada. Así, estas quejas se han podido resolver poniendo al ciudadano que se quejaba en contacto con el interlocutor adecuado.

Un tipo de quejas que ha aparecido durante los últimos años procede de escuelas interesadas en el mantenimiento del entorno. Un ejemplo se refiere a las peticiones de la Dirección del centro o bien de los representantes de la asociación de madres y padres (AMPA) para que se coloquen bolardos para evitar el aparcamiento de coches, se sustituyan las vallas metálicas que delimitan la acera y se haga un mantenimiento adecuado de los contenedores de basuras próximos al centro escolar. En este ámbito, el Ayuntamiento tiene que hacer un seguimiento especial de estos emplazamientos y disponer las medidas necesarias para velar por la seguridad del alumnado.

Una queja de este año se refiere a la petición de una escuela que pidió que se cambiaran las vallas de la acera que tenían delante de la entrada principal del centro. La respuesta que recibieron del Distrito del Eixample fue que dado que se trataba de un centro concertado la escuela tenía que sufragar los gastos de la instalación de las nuevas vallas, más seguras que las existentes.

En el estudio de la queja se pudo constatar que el Distrito aplicaba un trato discriminatorio a las escuelas privadas y concertadas, ya que esta misma intervención era asumida por el Distrito en los centros públicos. También se comprobó que en otros distritos se procede de forma diferente y que, por lo tanto, existen varios criterios cuando se trata de cumplir con la responsabilidad municipal de velar por la ordenación del tráfico de vehículos y peatones. Por ello, la Síndica de Greuges recomendó que se ofreciera el mismo trato a los centros escolares públicos, concertados y privados en este tipo de intervenciones en la vía pública ya que la seguridad afecta a todos los alumnos de la misma forma. También recomendó que este criterio se unificara en todos los distritos de la ciudad.

### *RECOMENDACIÓN*

- Ofrecer el mismo trato a los centros escolares independientemente de su titularidad cuando se trata de instalar o renovar elementos de la vía pública que afecten a la seguridad de los alumnos.

#### **2.2.4.2. Locales de concurrencia pública**

A pesar de que muchas quejas sobre locales de concurrencia pública están relacionadas con la contaminación sonora, y están recogidas en el apartado correspondiente, también contienen elementos sobre el uso inadecuado de la vía pública y la falta de civismo, sobre todo en aquellas que se refieren al ruido producido en la calle. A pesar de que en muchos de estos casos los establecimientos están suficientemente insonorizados, requisito necesario para obtener ciertas licencias de actividad, las molestias se producen en los accesos. La Ordenanza Municipal de las Actividades de los Establecimientos de Concurrencia Pública establece que los titulares de los locales son responsables de que a la salida de los bares, discotecas, restaurantes, etc., no se produzcan conductas incívicas ni ruido. Las sanciones pueden recaer en los titulares o bien en los ciudadanos cuando su comportamiento vulnere las normas y no se mantengan dentro de los límites de la buena convivencia ciudadana.

Cuando los ciudadanos están continuamente expuestos a las mismas molestias provocadas por la concentración de personas, provenientes de locales con gran capacidad o de pequeños establecimientos de ocio concentrados en determinadas zonas, son exigentes en su demanda y no comprenden la falta de control municipal. La Síndica de Greuges ya expresó en anteriores informes la necesidad de un mayor control de la Administración en este sentido. Por ello, ya se refería a la necesidad de que exista la dotación necesaria de agentes de seguridad para que, en su condición de policía administrativa y según la legislación que le es aplicable, velen por el cumplimiento de las normas y denuncien las conductas contrarias.

#### **2.2.4.3. Aplicación de la Ordenanza del Civismo**

Las quejas que se han recibido referidas a la Ordenanza del Civismo son de personas que consideran injusta la amonestación o sanción impuesta.

La Ordenanza es muy detallada y ello ha motivado en algunos casos quejas por la aplicación estricta de la misma. Un ejemplo es que la norma en el artículo 46.2 dice que “está prohibido el consumo de bebidas alcohólicas cuando se haga en envases de vidrio o de hojalata”. Ello fue motivo para denunciar a un joven que, en cambio, afirmaba que llevaba bebida en envases precintados de plástico y brik. La respuesta municipal obtenida fue insuficiente y se ha repetido la petición solicitando el tipo de envase sobre el cual el agente aplicó la denuncia.

Otro ejemplo es el artículo 29.bis, que la Ordenanza del Civismo incorpora a la de Circulación, que dice que “está prohibido estacionar vehículos en la vía pública para su venta o alquiler con finalidades fundamentalmente publicitarias, siempre y cuando ello se lleve a término por empresas o represente un uso intensivo del espacio público”. Este artículo ha tenido una corta vida ya que nació con la Ordenanza del Civismo (aplicable desde enero de 2006) y ha quedado derogado con la reciente modificación de la Ordenanza de Circulación (de 23 de febrero de 2007), que hace referencia, principalmente, al uso de las

bicicletas. La queja descrita en el inicio de este apartado se refería a este caso, que se resolvió a favor del ciudadano. Pero la Administración desestimó las alegaciones y el recurso presentados por el ciudadano y, por lo tanto, durante más de un año y medio, sufrió indefensión. Ante la versión contradictoria de las partes se podrían haber utilizado elementos objetivos con valor probatorio, como podrían ser fotografías que acreditaran la venta múltiple de vehículos, y no el tener en cuenta únicamente la ratificación de los hechos por parte del agente denunciante.

Son ejemplos de una norma muy detallada que exige una aplicación muy precisa con resultados no siempre satisfactorios.

#### **2.2.4.4. Licencias de ocupación de la vía pública**

Las licencias de ocupación de la vía pública para la instalación de ferias han sido otro de los temas estudiados desde esta Sindicatura ya que ha habido 3 quejas en este ámbito.

La más relevante es la de los miembros de una asociación de artesanos por las supuestas irregularidades en la concesión de licencias de ocupación de la vía pública en el Portal de l'Àngel otorgadas por el Distrito de Ciutat Vella. En este emplazamiento se produce una rotación permanente de diferentes ferias, la licencia de las cuales se concede a entidades y no directamente a los comerciantes.

La Ordenanza sobre el uso de las vías y los espacios públicos de Barcelona establece que el uso de la vía pública está sujeto a licencia y que cuando existan más solicitudes de las que es posible conceder, se someterá a un procedimiento que garantice los principios de objetividad, publicidad y concurrencia. En el caso de este emplazamiento el cumplimiento de estos principios no ha estado suficientemente garantizado. En la práctica, las entidades que hace años que obtienen la licencia disfrutan de dos ferias anuales de una duración quincenal. Además, la coincidencia de socios en más de una asociación propicia la participación continuada en diversas ferias. Las otras asociaciones que solicitan poder instalar una feria se encuentran con que el calendario anual está prácticamente ocupado por las asociaciones que siempre lo han hecho y que únicamente pueden optar a los períodos residuales en los que existe disponibilidad y, en su caso, únicamente durante un turno quincenal.

Una vez expuestas en el Ayuntamiento las irregularidades detectadas por la entidad denunciante en una entrevista mantenida con diversos técnicos del Distrito de Ciutat Vella, la Sindicatura de Greuges pidió informe al Distrito.

En el análisis del informe –recibido al cabo de diez meses de haberlo solicitado reiteradamente– se ha podido constatar que el Distrito gestiona la concesión de las licencias desde hace muchos años sin convocar concurso ni ningún otro procedimiento para garantizar los principios expresados de objetividad,

publicidad y concurrencia. Para seguir esta práctica se ampara en la posibilidad que existe de establecer convenios con las asociaciones cuando se considere que la actividad es de interés público. Por ello la Sindicatura puso de manifiesto que el objetivo de dinamización comercial y social que sustenta la consideración de interés público actualmente no debería tener validez, dada la intensa actividad comercial del emplazamiento y el interés lucrativo que supone para los feriantes. Por lo tanto, se considera que la continuidad histórica de ninguna forma debe convertirse en un derecho permanente de disfrute exclusivo. Además, ha comunicado al órgano municipal competente que sería deseable que la gestión de las ferias fuera mínimamente homogénea en todos los emplazamientos del Distrito y que el componente de discrecionalidad tenga menos peso en el otorgamiento de las licencias.

### **RECOMENDACIÓN**

- Aplicar un procedimiento que garantice los principios de objetividad, publicidad y concurrencia en el otorgamiento de licencias para los comerciantes de todas las ferias que hacen uso de la vía pública.

#### **2.2.4.5. Actividades en la vía pública**

Este año las quejas por las molestias que provocan las ferias en la calle han sido pocas. En los casos que supervisó la Sindicatura durante el año 2007 se comprobó que, generalmente, el Ayuntamiento hace una ponderación de las solicitudes de actividades festivas y que se establecen las condiciones para que no resulten demasiado molestas para los vecinos. Pero también se comprobó que la normativa que regula el ruido de las fiestas es ambigua. En este sentido, establece que no se pueden sobrepasar los niveles guía establecidos para cada una de las zonas de sensibilidad acústica de la ciudad y, en la práctica, ello es del todo imposible de cumplir cuando se prevé que haya música. Sin embargo, expresa que en circunstancias especiales el Ayuntamiento las podrá autorizar. La discrecionalidad de la norma es demasiado amplia.

En el informe del año pasado la Síndica de Greuges solicitaba que se difundiera la información sobre la normativa reguladora de las actividades festivas que autoriza el Ayuntamiento y que se establecieran las medidas de control necesarias para velar por su cumplimiento. La aprobación de la modificación prevista de la Ordenanza del Medio Ambiente obligará a darle publicidad y, por lo tanto, la recomendación del año pasado sigue vigente. Los ciudadanos tienen que saber qué está permitido y qué no y, en defensa del legítimo descanso de los vecinos, es preciso ejercer la suficiente vigilancia del cumplimiento de la norma.

#### **2.2.4.6. Generadores eléctricos**

Después del apagón que dejó sin suministro eléctrico a miles de ciudadanos el 23 de julio, la Síndica de Greuges recibió quejas de los vecinos afectados por

las instalaciones provisionales de generadores en la calle. A raíz de las quejas, la Síndica de Greuges visitó algunas de las zonas afectadas.

La amplia presencia de generadores provocó una nueva situación de agravio a los ciudadanos ya afectados por el apagón y varios riesgos para la seguridad de los vecinos afectados y de los peatones. Por ello, la Síndica de Greuges pidió con urgencia que se dotara las instalaciones de los generadores de las protecciones de seguridad necesarias, especialmente para evitar el libre acceso a los centros de transformación eléctrica de los edificios, y la vigilancia necesaria de los transformadores. También pidió que se tomaran todas las medidas posibles para minimizar los efectos medioambientales, de ruido, de calor y de emisión de humos, ya que sus niveles superaban ampliamente todos los máximos previstos en las ordenanzas municipales. Finalmente, solicitó la máxima prontitud en la eliminación de la presencia de los transformadores en la vía pública.

Dentro de las competencias municipales, a lo largo de los siguientes días, el Ayuntamiento intervino en la mejora de la seguridad de las instalaciones e insistió en estos requerimientos a los responsables del suministro eléctrico, hasta la retirada total de los generadores a finales de agosto.

## 2.3. ADMINISTRACIÓN GENERAL

### 2.3.1. Comunicación entre la Administración y los ciudadanos

#### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

El derecho a poder comunicar o recibir libremente información veraz está establecido en la Constitución y potenciado en la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad; según esta, los ciudadanos tienen derecho a ser informados de todo cuanto corresponde a la vida social, económica, cultural y administrativa local.

La Constitución Española establece que los poderes públicos tienen que promover la información a los consumidores y a los usuarios, tienen que fomentar las organizaciones y tienen que escucharlas en las cuestiones que puedan afectar a los ciudadanos, en la forma que la ley establezca. En cuanto al derecho de participación, hay que tener en cuenta, de entrada, la norma constitucional del artículo 128 de la CE, que dice que la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

En cuanto a las leyes administrativas tiene especial importancia la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece, entre otros derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración:

- el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados;
- el derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones que tramiten los procedimientos;
- el derecho a obtener información y orientación sobre los requisitos jurídicos y técnicos de actuaciones que les interesen;
- el derecho al acceso a los registros y archivos de las administraciones.

En cuanto a la participación, esta Ley establece que cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera se podrá acordar un plazo de información pública con el fin de que cualquier persona pueda examinar el procedimiento. Los que presenten alegaciones en este trámite tendrán derecho a obtener una respuesta razonada. Las administraciones podrán establecer otras formas de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.

En la Administración local, este derecho está regulado junto con el de participación en la Ley de Bases de Régimen Local (art. 69). En esta ley estatal de bases se dice: “Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánicos procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en conjunto como en los distritos” (art. 70 bis). Sin embargo, hay que tener presente que: “Las formas, los medios y los procedimientos de participación que las corporaciones establecen en el ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menospreciar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos.”



La Carta Municipal de Barcelona reitera el derecho del ciudadano a ser informado de las actividades municipales, y establece las diferentes formas de obtener la información (art. 38).

Otra vertiente de este derecho es la relacionada con la libertad de expresión y la sociedad del conocimiento. Todo el mundo debe tener opción a difundir libremente sus ideas y opiniones mediante la palabra, la escritura y otros medios de comunicación.

Para la realización efectiva de estos derechos de información y participación, es preciso que las autoridades municipales ofrezcan los medios para que la información que afecte a la población sea accesible, eficaz y transparente. Una iniciativa destacable en el ámbito de la información ha sido la Ordenanza Reguladora de la Administración Electrónica aprobada por el Plenario del Consejo Municipal el 24 de marzo de 2006.

El derecho a la participación está ampliamente establecido en la Carta Municipal con previsiones como:

- El Ayuntamiento de Barcelona debe garantizar la participación ciudadana, especialmente en las materias que afecten más directamente a la calidad de vida de los ciudadanos. Las normas de participación contenidas en la Carta se desarrollan mediante disposiciones reglamentarias aprobadas por el Ayuntamiento. Son formas de participación ciudadana:
- La audiencia pública para que los vecinos hagan propuestas a la Administración municipal o reciban información en sus actuaciones.
- La iniciativa ciudadana para solicitar al Ayuntamiento que lleve a cabo una determinada actividad de interés público, y para realizarla aportan medios económicos o trabajo personal.
- La iniciativa ciudadana para la aprobación de disposiciones de carácter general.
- La consulta ciudadana, que debe respetar:
- El derecho de todos los empadronados a ser consultados.
- El derecho de los consultados a conocer las soluciones alternativas con el máximo posible de información escrita y gráfica.
- El Consejo de Ciudad, integrado por los representantes de las entidades económicas, sociales, culturales, profesionales y de vecinos más representativas, como órgano de debate del Programa de Actuación de los Presupuestos Municipales, de los grandes proyectos de la ciudad y de los indicadores de los resultados de la gestión municipal. Este Consejo de Ciudad se reúne, como mínimo, una vez al año.
- Los consejos sectoriales y de distrito.

## LAS QUEJAS

<b>Comunicación entre la Administración y los ciudadanos</b>	<b>Número de quejas</b>
Atención al público	28
Participación ciudadana	4
Comunicación y calidad	6
<b>Total</b>	<b>38</b>

En el apartado de comunicación entre la Administración y los ciudadanos la Síndica de Greuges ha recibido 38 quejas.

En total se han resuelto 33 quejas del año 2007. Quedan pendientes de resolver 5 expedientes del año 2007 y 1 expediente del año 2006.

El número de quejas recibidas este año centradas exclusivamente en esta materia es sensiblemente inferior al del año pasado. Es preciso decir, pero, que otras peticiones de intervención de los ciudadanos también contienen quejas sobre la atención recibida por parte de los servicios municipales, a pesar de que ello no haya sido el tema principal de la queja. También la participación ciudadana es una materia que afecta a todos los ámbitos y que se ha planteado como cuestión complementaria en muchas de las quejas que ha estudiado esta institución.

En cuanto a la atención al público existen cuestiones tan diversas como la disconformidad por haber pedido el DNI a un ciudadano que había llamado al Teléfono del Civismo; desatención por parte de la Guardia Urbana a las demandas telefónicas de un ciudadano; facilitar información errónea; el idioma utilizado en la comunicación con la Administración, o disconformidad con la forma con que han sido tratados.

Sobre participación hay que descartar las quejas en el ámbito de las intervenciones urbanísticas y la queja de un grupo político de la oposición municipal por la falta de respuesta del equipo de Gobierno a las preguntas formuladas por escrito.

#### **2.3.1.1. Atención al público**

---

Núm. de expediente 894/07

---

Se recibió una queja relativa a la desatención de la Guardia Urbana a reiterados requerimientos de intervención de una patrulla por teléfono. El mismo ciudadano también se quejaba de la falta de respuesta a la queja interpuesta por dicha razón a través del Teléfono del Civismo.

En la información recogida por la Síndica de Greuges se pudo constatar que la Guardia Urbana no atendió al requerimiento del ciudadano porque no había patrullas libres de servicio y se consideró que la demanda del ciudadano no era prioritaria. En esta situación, se cerró la petición de intervención pero no se informó al ciudadano sobre los motivos de la desatención de su queja. Sobre la queja posterior al Teléfono del Civismo, también se constató la desatención al ciudadano por la falta de respuesta y por la falta de coordinación de este servicio con la Guardia Urbana al facilitar una respuesta.

La Síndica de Greuges sugirió una mejor coordinación de estos servicios y que siempre se ofreciera una respuesta a las demandas de intervención para evitar que se transmitiera al ciudadano una sensación de desatención e inactividad.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

A pesar de que los ciudadanos constatan que el Ayuntamiento dispone cada vez más de más instrumentos de comunicación, en las quejas presentadas se puede ver que se sigue sin conseguir la fluidez deseable.

Sobre la información que reciben los ciudadanos, a partir del conjunto de quejas estudiadas, se observa que en muchos casos los problemas de comunicación con el ciudadano vienen determinados por las dificultades de una buena comunicación y de coordinación interna. Por ello es conveniente insistir en la necesidad de que cuando el ciudadano se dirige a cualquier puerta de entrada a la Administración, hay que darle una respuesta clara sobre las competencias atribuidas a los diferentes departamentos municipales, con el fin de evitar situaciones de inactividad que acaben perjudicando al ciudadano. En otros casos, esta falta de coordinación se ha detectado entre las diferentes administraciones y con el mismo resultado: el de inactividad de la Administración o la falta de respuesta al ciudadano sobre lo que se ha realizado.

Un ejemplo es el de un ciudadano que solicitó por escrito información en su distrito sobre la posibilidad de disfrutar de una exención en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica en un vehículo de más de 25 años. Ante la falta de respuesta a su solicitud se dirigió de nuevo al Distrito y le informaron de que esta prestación no existía. El ciudadano acudió a la oficina de la Síndica de Greuges para repetir la consulta, donde se le informó de que las ordenanzas fiscales sí recogían la posibilidad de disfrutar de una bonificación del 100 % del impuesto por la antigüedad del vehículo, a pesar de que en su caso el vehículo no cumplía otros requisitos y, por lo tanto, no podía acogerse a la bonificación. A pesar de que quizás el ciudadano no se dirigió al servicio adecuado y de que el resultado final fue el mismo, sería conveniente de que la primera vez que se dirigió al Ayuntamiento hubiera recibido la respuesta correcta o que hubiera sido derivado al servicio competente.

Otras veces, el problema no está en el resultado de la actuación hecha a raíz de la petición del ciudadano, sino en la información que ha recibido sobre esta actuación o sobre los motivos por no realizarla. Es el caso del expediente descrito sobre las llamadas de un ciudadano a la Guardia Urbana y al Teléfono del Civismo.

Por otro lado, también ha habido quejas de ciudadanos que han utilizado canales informáticos para comunicarse con el Ayuntamiento. Estas peticiones, de forma automática, se trasladan al departamento que debe gestionarlas o que tiene que dar respuesta, pero ello no garantiza siempre el retorno de una respuesta al ciudadano.

También se han recibido quejas cuando algún ciudadano ha considerado que el Ayuntamiento había vulnerado sus derechos lingüísticos. En estos casos, se ha recordado que la normativa vigente garantiza el derecho de los ciudadanos a expresarse en la lengua oficial que escojan. Así está establecido en la Ley

7/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, que reconoce como lenguas oficiales la catalana y la castellana, así como el derecho del ciudadano a ser atendido en cualquiera de las dos lenguas oficiales.

Finalmente, es preciso recordar una recomendación hecha en el anterior informe anual: que el personal de todos los servicios que ofrecen una atención directa al ciudadano esté identificado ante el ciudadano, una medida que pretende ayudar a ofrecer una atención más personalizada y responsable. Esta recomendación no ha sido recogida por el departamento afectado, la Oficina Municipal de Información al Consumidor, y se han alegado motivos de seguridad, informando de que, sin embargo, disponen de mecanismos que permiten saber qué persona atiende a los usuarios.

Este año se ha vuelto a presentar una queja por la misma cuestión. Un ciudadano que se dirigió a este servicio consideró que se le había ocasionado un perjuicio por una información errónea que recibió de un trabajador municipal, pero al no poder identificarlo no pudo constatar los hechos. El departamento afectado informó a la Síndica de Greuges que el personal que atendía al público no recordaba el caso y que, por lo tanto, no podían saber quién facilitó esta información errónea. Así, contrariamente a lo que habían asegurado en la primera respuesta a la Síndica de Greuges, el ciudadano no pudo saber qué persona era la responsable de la información recibida. En los casos en los que se considere necesario por motivos de seguridad, la Síndica de Greuges ya recordó que se pueden utilizar otras fórmulas que permiten identificar al trabajador y que al mismo tiempo no indican su nombre. Es el sistema que, por ejemplo, utiliza la Guardia Urbana, que identifica a sus agentes a través de un número.

Por ello, este año se insiste de nuevo en esta recomendación.

### *RECOMENDACIONES*

- Dar respuesta a todo escrito de petición formulado, para dar cumplimiento al deber que tiene la Administración de hacerlo, así como informar y orientar con esmero sobre procedimientos y requisitos jurídicos o técnicos que interesen a los ciudadanos.
- Identificar a todo el personal que realiza tareas de atención al público con el fin de que los ciudadanos puedan saber quién los ha atendido.

### **2.3.1.2. Participación ciudadana**

#### **VALORACIÓN DE LAS QUEJAS**

La Constitución, en el artículo 9.2, establece que los poderes públicos tienen que facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Así, el derecho de participación ha quedado

configurado como un derecho básico para el funcionamiento democrático y ha dado lugar a su desarrollo normativo en el ámbito local.

En este ámbito, hay que hacer referencia a la participación ciudadana en los procesos de consulta y negociación ante conflictos provocados por intervenciones urbanísticas. En concreto, vecinos afectados y técnicos que asesoraron a los vecinos que presentaron una queja sobre el proceso de alegaciones a la Modificación del PGM para la regulación de la edificación tradicional en la Barceloneta para mejorar la accesibilidad vertical. Los promotores de la queja entendían que no habían sido escuchados por el Ayuntamiento y que el proceso participativo fue insuficiente, tal y como ponía de manifiesto el poco soporte que la modificación urbanística generó entre las personas y entidades del barrio.

En el seguimiento de la queja sobre el Plan Urbanístico de la Barceloneta, desde la Sindicatura de Greuges se constató que formalmente el Ayuntamiento había seguido los trámites previstos en la legislación vigente para este tipo de procedimientos. En este caso, pero, el Ayuntamiento no se limitó a desestimar las alegaciones presentadas. A través del informe de valoración de las alegaciones, suscrito por los técnicos redactores del proyecto, y el informe del Sector de Urbanismo, el Ayuntamiento introdujo aclaraciones que daban respuesta positiva y expresa a las dudas planteadas.

También las alegaciones de un grupo de vecinos dieron lugar a un compromiso político, que se formalizó por escrito, en el que se recogía la voluntad municipal de mejorar las condiciones de habitabilidad de los vecinos y de respetar la voluntad de las personas afectadas por el Plan.

A pesar de ello, el dictamen de la Síndica de Greuges valoró de forma positiva la decisión de complementar los documentos de planeamiento derivado con convenios urbanísticos entre los afectados y el Ayuntamiento, ya que ello permite detallar todas las condiciones de ejecución del planeamiento así como otros elementos de detalle que la Modificación del PGM no prevé. Por ello se pidió que estos convenios tuvieran un apoyo más amplio, ya que son el instrumento con el que se materializará la garantía de los derechos de los vecinos. En este punto es preciso cuestionar el alcance del término *vecinos* aplicado al derecho urbanístico, ya que en este ámbito el derecho se refiere a propietarios o arrendatarios y, muchas veces, la figura del vecino no coincide con la del propietario. Por ello, se consideró que sería preciso esclarecer qué influencia tendrá la voluntad de los vecinos como colectivo y no como propietarios, y cuál será su capacidad jurídica. También se apuntó que, en algunos casos, estos propietarios pueden ser operadores mayores y, por lo tanto, con más poder de decisión.

También se formularon otras recomendaciones como, por ejemplo, que se facilite más información a los vecinos relativa a los parámetros sociales que se habían tenido en cuenta en el momento de elaborar el Plan, y sobre las posibles repercusiones que la ejecución del Plan tendrá en las personas mayores y las soluciones que se puedan ofrecer. Finalmente, se planteó la

necesidad de que el Ayuntamiento intervenga para resolver la fractura que se ha creado entre los vecinos a raíz de la alarma pública y cívica que comportó la aprobación de la modificación urbanística.

Durante el año 2007 la Sindicatura de Greuges también atendió la queja de una entidad sobre la preservación del patrimonio industrial de Can Ricart. La queja de los vecinos también se refería a la falta de diálogo en la elaboración del Plan Urbanístico que afectaba a la zona. A raíz de la información aportada por los responsables del proyecto se comprobó que también se habían respetado los procesos de participación, aunque ello no había sido suficiente para satisfacer las expectativas de la entidad que presentaba la queja.

En dichos procesos, se constata como la participación tiene que servir para administrar mejor. La participación es un derecho de los ciudadanos y es una obligación de la Administración facilitarla y promoverla. Un proceso de participación correcto, necesariamente no significa aceptar las demandas de los vecinos. Pero escuchar el parecer de las personas interesada o afectadas ayuda a mejorar el proyecto, y escuchar también significa ser capaz de modificar lo que sea necesario en función de las aportaciones de los vecinos. Al mismo tiempo, hay que prever cómo la participación ciudadana puede tener continuidad en la ejecución de los planes aprobados.

A pesar de todas las previsiones legales y la voluntad de diálogo de la Administración resulta difícil que el resultado responda a las expectativas que depositan los vecinos en el proceso de participación. Las posibilidades de intervención real de los particulares en la elaboración y aprobación de los planes, generales y derivados, puede quedar reducida porque la Administración, que es quien tiene la potestad de decidir sobre el ordenamiento urbanístico de la ciudad, tiene que considerar todas las dimensiones del proyecto; y es una potestad que debe ejercer, sobre todo, cuando se ponen en juego diversos intereses particulares. El último criterio de esta decisión debe ser la defensa del interés general y siempre argumentando la desestimación de las propuestas de los afectados.

Finalmente, en el ámbito de la participación, se planteó una queja de un grupo municipal sobre la falta de respuesta del equipo de Gobierno a una pregunta escrita formulada por un partido de la oposición. Unos días después de que la Síndica de Greuges solicitara al órgano competente cuál era el curso que se había dado a dicha pregunta escrita, el grupo que había solicitado la intervención comunicó que ya había obtenido respuesta y, al considerar que el objeto de la queja ya había sido satisfecho, pidió a la Síndica de Greuges que dejara la queja sin efecto. La falta de respuesta a las preguntas formuladas por grupos políticos está considerada un incumplimiento del Reglamento Orgánico Municipal, aprobado en el Plenario del Consejo Municipal del 16 de febrero de 2001. Esta normativa regula, entre otros, el régimen de funcionamiento de los órganos municipales y la obligación de los órganos de gobierno de tipo ejecutivo de facilitar información a los órganos de impulso, fiscalización y control.

### **2.3.1.3. Comunicación y calidad**

Una queja presentada por un ciudadano explicaba que había sido contratado por el Ayuntamiento para realizar una actuación de animación con motivo de la inauguración de un servicio público. Casi un año más tarde, y sin que hubiera habido ningún tipo de contrato ni autorización, el afectado vio su imagen utilizada en una campaña de promoción de otro equipamiento público. En la respuesta del servicio municipal afectado se informó que la imagen se extrajo del archivo fotográfico de actos organizados por el Distrito de Horta-Guinardó. De material con dicha imagen se habían editado 3.000 trípticos y 100 carteles, que se expusieron públicamente durante un período de entre 2 y 5 días.

La Síndica de Greuges consideró que la respuesta no correspondía al fondo de la cuestión planteada. La Ley Orgánica 1/1982, de Protección Civil del Derecho Fundamental al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, desarrolla los derechos garantizados en el artículo 18 de la Constitución Española. La Ley establece como principio general que para poder captar, reproducir, utilizar o publicar la imagen de una persona, salvo algunas excepciones, es necesario contar con el consentimiento de los titulares de estos derechos, consentimiento que puede ser revocado en cualquier momento. A estos efectos, y según ha declarado la jurisprudencia, es irrelevante que las imágenes hayan sido captadas en espacios públicos o que su utilización pueda tener interés informativo o promocional de las actuaciones llevadas a cabo por una Administración pública.

La publicidad institucional también tiene que respetar otros límites establecidos en la legislación vigente, y, muy especialmente, la normativa sobre protección de datos de carácter personal, protección del honor, intimidad personal y familiar y la propia imagen. La imagen se considera también un dato de carácter personal y en su tratamiento se prohíbe la manipulación y la utilización sin un consentimiento expreso por parte de la persona afectada.

En aplicación de la LOPD, Ley Orgánica de Protección de Datos, salvo algunas excepciones, toda operación de tratamiento de datos de carácter personal requiere el cumplimiento de dos principios fundamentales: el principio de compatibilidad con la finalidad y el principio de consentimiento del interesado. De acuerdo con el principio de finalidad, los datos de carácter personal objeto de tratamiento no pueden ser utilizados para finalidades incompatibles con aquellas para las que fueron obtenidas. En cuanto al principio de consentimiento, el tratamiento de datos requiere el consentimiento inequívoco del afectado, salvo algunas excepciones recogidas en el texto legal.

En la queja estudiada se consideró que no se había respetado el principio de finalidad ni se había obtenido el consentimiento del interesado para la utilización de su imagen.

### 2.3.2. Procedimiento administrativo

#### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

El ciudadano tiene derecho a una Administración pública que vele por sus derechos. Así se desprende de los principios constitucionales de buena Administración que arrancan del mandato del artículo 9 de la Constitución Española, que impone la sujeción de la Administración a la ley y dispone que debe ser proactiva, eliminando los obstáculos que impiden el disfrute de los derechos y libertades. Más concretamente, en diferentes artículos se establece:

- Que la Administración pública debe servir con objetividad a los intereses generales y debe actuar conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sumisión plena a la ley y al Derecho.
- Que los ciudadanos deben tener garantizada la audiencia directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que los afecten.
- Que debe garantizarse el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, dejando a salvo la intimidad de las personas.
- Que, por lo que se refiere a la imposición de sanciones por infracciones administrativas, se respetarán los principios de legalidad, irretroactividad y presunción de inocencia.
- Que debe garantizarse y respetarse un procedimiento administrativo común a todas las administraciones mediante el cual deben hacerse los actos administrativos, con garantía, cuando proceda, de la audiencia del interesado.
- Que los ciudadanos tendrán derecho a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre y cuando la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Recientemente estos principios de buena Administración han sido recogidos y potenciados por dos normas de la máxima trascendencia como son el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Tratado de Lisboa de la Unión Europea. Concretamente el Estatuto proclama el derecho de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración, y en concreto que:

- a) Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas tienen que establecer las condiciones de acceso y los estándares de calidad de dichos servicios, con independencia del régimen de su prestación.
- b) Todas las personas tienen derecho a que los poderes públicos de Cataluña las traten, en los asuntos que las afectan, de forma imparcial y objetiva, y que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.

En cuanto al procedimiento administrativo ordinario, la vía formal que siguen los actos ordenados y dirigidos a la toma de decisiones por parte de la Administración municipal, este está regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Según esta Ley, el ayuntamiento tiene la obligación de tramitar y resolver los expedientes, iniciados de oficio o a instancia de parte, dictando siempre resolución expresa.



En otro orden de cosas, es también derecho constitucional reconocido a los ciudadanos el de petición (art. 29 CE): “Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”. Este derecho está desarrollado por la Ley Orgánica 4/2001, que concreta que pueden ser objeto de petición cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del órgano al cual se dirige, y ello con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o que sean de interés colectivo general. No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias que para su satisfacción esté establecido normativamente un procedimiento específico distinto. El Decreto 21/2003 establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las administraciones públicas catalanas, y recuerda como hay que hacer el acuse de recibo, y que pueden ser objeto de recurso contencioso administrativo: a) la declaración de inadmisibilidad de la petición, b) el hecho de no responder dentro del plazo establecido en el artículo 8 de este Decreto y el 11.1 de la Ley 4/2001, y c) la falta en la respuesta de alguno de los requisitos mínimos establecidos. El derecho de petición es susceptible de tutela judicial.

## LAS QUEJAS

<b>Procedimientos administrativos</b>	<b>Número de quejas</b>
Procedimientos administrativos	34
Gestión de servicios públicos	3
Responsabilidad patrimonial	18
<b>Total</b>	<b>55</b>

En el apartado de quejas sobre procedimiento administrativo la Síndica de Greuges ha recibido 55 quejas.

En total se han resuelto 47 quejas (43 del año 2007 y 4 del año 2006). Quedan pendientes de resolver 12 expedientes del año 2007 y 3 del año 2006.

Durante este año, las quejas tramitadas en aspectos exclusivamente referentes al procedimiento administrativo han incluido temas como el silencio administrativo, la falta de impulso de oficio de los procedimientos, la utilización de datos de carácter personal, o las notificaciones en el marco de procedimientos sancionadores. También se han presentado quejas por el no reconocimiento de la presunción de inocencia de los ciudadanos denunciados.

A pesar de que no están incluidas en este apartado, las incidencias de procedimiento también afectan a buena parte de las quejas referentes a otros temas que ha recibido la Síndica de Greuges.

En este apartado también se recogen las quejas referidas a la gestión de servicios públicos, una sobre un centro deportivo y el resto relacionadas con las condiciones laborales de trabajadores que prestan un servicio público a través de empresas contratadas por el Ayuntamiento. Una parte de estas quejas se trata en el apartado de servicios a las personas, ya que afecta directamente a

la calidad del servicio público que se está ofreciendo en el ámbito de los servicios sociales.

Finalmente, se recogen las quejas sobre responsabilidad patrimonial. Las quejas recibidas son por el desacuerdo de los ciudadanos con la respuesta dada en peticiones de responsabilidad patrimonial en diversos servicios como transportes o por los daños a personas y vehículos que se imputan al mal estado de la vía pública.

### **2.3.2.1. Procedimiento administrativo general**

#### **EXPEDIENTE ILUSTRATIVO**

---

Núm. de expediente 1072/06

---

Un ciudadano presentó una queja por la falta de eficacia en el procedimiento administrativo seguido por el cese de una actividad.

El 1 de agosto del 2005 unos vecinos solicitaron una inspección al Distrito del Eixample por las molestias que ocasionaba el ruido de los aparatos de ventilación de una tintorería. A raíz de esta denuncia se efectuó una inspección en la que se comprobó que la actividad funcionaba sin haber pasado el control inicial y, además, tampoco se había legalizado la instalación del aire acondicionado. Después de proponer el cese de la actividad y conceder vista del expediente al interesado, el 5 de diciembre de 2005 se emitió la orden de cese de la actividad en 48 horas. La orden se notificó el 6 de febrero de 2006 y el titular presentó un recurso de alzada el 8 de febrero del mismo año.

Cuando el Distrito respondió a la solicitud de información de la Síndica de Greuges, el 22 de febrero de 2007, ya había transcurrido más de un año desde la interposición del recurso. El informe ponía de manifiesto que el expediente estaba en trámite de resolución del recurso para precintar a continuación la actividad si no se presentaba el documento de control inicial y se legalizaba el aparato de aire acondicionado.

En la decisión de la Síndica de Greuges se valoró que los órganos responsables municipales no habían sido suficientemente rigurosos en el cumplimiento de la normativa aplicable, ya que no se había sancionado al infractor ni se había ejecutado el acto administrativo dictado y tampoco se había resuelto el recurso administrativo presentado más de un año antes.

#### **VALORACIÓN DE LAS QUEJAS**

En este apartado se repiten los temas que ya se valoraban en informes de años anteriores. En el resumen del informe monográfico sobre *El derecho a la buena Administración* ya se comentan las consecuencias de una actuación administrativa ineficaz o insuficiente. Algunas de estas consideraciones se concretan en este apartado sobre las quejas recibidas y los dictámenes de la Síndica de Greuges realizados durante el año 2007.

*a) El silencio administrativo y la falta de impulso de oficio*

Una parte de las quejas del 2007 se refieren al silencio de la Administración en los procedimientos. Dejar a los ciudadanos sin respuesta cuando presentan una demanda o sin argumentaciones es causa de indefensión ya que obliga a los interesados a recorrer una decisión cuyo fundamento desconocen.

Por ello, en estos casos, la Síndica de Greuges se ha visto obligada a recordar a diversos departamentos municipales la obligación que tienen de dictar resoluciones expresas en todos los procedimientos y notificarlas a los interesados conforme a lo que está establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como motivo de queja, también se repite la falta de continuidad de los expedientes que se inician como consecuencia de una actuación inspectora, normalmente a instancia de parte.

Es preciso decir que al iniciar el estudio de las quejas y solicitar información a la Administración competente por la falta de respuesta o la falta de impulso procedimental, se ha comprobado que mayoritariamente se trata de retrasos ocasionados principalmente por la falta de recursos materiales y humanos. Esta es una apreciación que a menudo también transmiten a la Sindicatura de Greuges los responsables municipales y que apuntan como dificultad para la realización de las tareas que tienen encomendadas.

Así, parece ser que es necesario realizar un esfuerzo para mejorar la dotación de los equipos técnicos y poder llevar a cabo de forma adecuada las tareas de control e inspección y el seguimiento efectivo de estas actividades. El Ayuntamiento tienen que garantizar que dispone de los recursos técnicos suficientes y que está capacitado para poder gestionar sus competencias de forma eficaz. No basta con la producción de normas, ni el dictado de actos administrativos, además es necesario y exigible que el Ayuntamiento los lleve a la práctica. El procedimiento no tiene que agotarse cuando se dicta el acto declarativo y, si no se cumple de forma voluntaria, la Administración está obligada a utilizar o hacer uso de sus potestades coactivas. Esta situación de falta de ejecución y de impulso del procedimiento administrativo es la que aparece, por ejemplo, en los procedimientos iniciados por ciudadanos que denuncian falta de conservación de las viviendas que ocupan en régimen de alquiler y que consideran que están siendo víctimas de acoso, tal y como se valora en el apartado de vivienda. Otras veces, los que se ven afectados son los vecinos que soportan molestias ocasionadas por actividades, como es el expediente ilustrativo descrito en este apartado.

En muchas de las quejas analizadas se ha detectado una falta de eficacia por demora en la tramitación ocasionada por insuficiencia de recursos o por falta de impulso de oficio. Una resolución tardía es siempre un perjuicio añadido; por lo tanto, los instructores de los expedientes deberían tener presente que el

órgano competente para resolver, si existen elementos de juicio suficientes, debería adoptar de oficio las medidas provisionales oportunas, con el fin de asegurar la eficacia de la resolución en la protección del bien jurídico de la salud, tal y como dice la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (art. 72).

#### *b) Uso indebido de los datos de carácter personal*

Una de las quejas tratadas este año es la de diversos trabajadores municipales que consideraban que se había vulnerado la protección de sus datos personales. Los trabajadores afectados habían recibido publicidad electoral sindical en sus domicilios particulares y una nota anónima que recomendaba la abstención al voto.

En la respuesta a la Síndica de Greuges, el Ayuntamiento explicó que se había constatado que en anteriores procesos electorales la propaganda sindical no había llegado a todas las dependencias. Por esta razón se acordó enviarlas a los domicilios, y aseguró que tanto la Ley de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LORAP) como la Ley Orgánica de Régimen Electoral General permiten el envío de propaganda electoral a los domicilios. También quedó constancia de los sindicatos que recogieron el sobre en el que figuraban los datos personales de los trabajadores y de los sindicatos que no los utilizaron. A pesar de ello, no llegó a esclarecerse quién era el autor del anónimo.

La Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) establece que la autorización para la cesión de los datos tiene que ser expresa, ya sea mediante el dictado de una norma, ya sea mediante el consentimiento de los afectados. Así, no se puede aplicar por analogía el derecho de cesión del censo electoral general para las elecciones generales, autonómicas y locales, en las que la cesión está expresamente autorizada por una norma. Pero en el caso de elecciones sindicales, dado que no existe ninguna norma sectorial que autorice dicha cesión y no existía el consentimiento o el previo aviso a los afectados, la Síndica de Greuges entendió que se había producido una cesión indebida de datos de carácter personal. Por otro lado, se consideró que tampoco se ejerció un control suficiente que permitiera determinar el emisor del mensaje anónimo que recibieron los trabajadores.

#### **RECOMENDACIONES**

- Proveer al Ayuntamiento de los medios necesarios para que pueda impulsar los trámites y resolver todos los procedimientos administrativos dentro de los plazos legales, y asegurarse del cumplimiento de las órdenes de condicionamiento que se dicten.

- Dar siempre a los ciudadanos respuesta expresa, escrita y motivada a sus peticiones, tal y como exige el artículo 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

### **2.3.2.2. La gestión de los servicios públicos**

Una de las quejas significativas es la de las trabajadoras de una empresa que presta un servicio de atención al público. Las trabajadoras denunciaban unas condiciones laborales que cualificaban de precarias, y manifestaban padecer acoso laboral por parte de sus responsables. Ello había comportado el despido en algún caso de un trabajador y la necesidad de resolver por vía judicial los conflictos laborales.

A partir de la demanda de la Síndica de Greuges, el departamento afectado del Ayuntamiento solicitó por escrito información sobre los hechos a la empresa contratada, y mantuvo diversas reuniones para contrastar con la Dirección de la empresa los hechos denunciados por las trabajadoras y asegurarse de que las condiciones laborales eran las adecuadas. La respuesta que dio la empresa a todas las cuestiones que habían planteado los trabajadores fue exculpatoria. A partir de la información facilitada por la empresa, el Ayuntamiento valoró que las quejas respondían a una reivindicación aislada de algunos de los trabajadores de la empresa y que las prácticas laborales del contratista eran las habituales del sector. A pesar de ello, el Ayuntamiento manifestó reiteradamente a la compañía su preocupación por la aplicación de las mejores prácticas sociales y el escrupuloso respeto de los derechos y condiciones laborales de los trabajadores en las empresas que prestan servicios para la Administración municipal.

La Síndica de Greuges constató que, en este caso concreto, el Ayuntamiento, como titular del servicio público, únicamente estaba obligado a asegurar que el servicio es prestado por el contratista de forma correcta y no tiene potestad para interferir en las relaciones laborales que la empresa prestadora del servicio tiene con sus trabajadores, ya que no estaba previsto en ninguna cláusula contractual. Se valoró de forma positiva la voluntad de investigar los hechos denunciados, pero también se constató que no se había escuchado a las trabajadoras ni se había consultado documentación que pudiera acreditar los agravios denunciados (sentencias judiciales, nóminas, etc.). Esta documentación habría sido fundamental para tener todos los elementos necesarios para hacer la valoración.

Por ello, se sugirió al servicio afectado que la preocupación que tienen de que las empresas que prestan servicios para el Ayuntamiento apliquen las mejores prácticas sociales y respeten los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores, la trasladen a los pliegos de condiciones particulares y sea una exigencia para los contratistas.

## RECOMENDACIÓN

- Tener en cuenta los derechos y condiciones laborales de los trabajadores de las empresas que prestan servicios para el Ayuntamiento y que estos figuren en los pliegos de condiciones particulares para la contratación; y además que se prevea la potestad de la Administración para comprobar su aplicación.

### 2.3.2.3. Responsabilidad patrimonial

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Núm. de expediente 25/07

---

Una ciudadana presentó en el Distrito del Eixample una petición de indemnización por responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por una caída que se produjo de noche como consecuencia de un hoyo en la calle.

En el estudio de la queja se pudo constatar que la desestimación se basaba en el informe de la compañía aseguradora, que no consideraba probada la relación causa-efecto porque afirmaba que el hoyo era visible para los peatones. Pero en la revisión del expediente también se pudo comprobar que el informe de los técnicos municipales de mantenimiento explicaba que la calle estaba en mal estado y que posteriormente fue reparada.

Por este motivo, la Síndica de Greuges estimó la queja porque consideró que el contenido de la resolución municipal se fundamentaba únicamente en el informe de la compañía aseguradora, que no reconocía la existencia de nexo causal. En cambio, la constatación del mal estado de la acera podía dar lugar a una responsabilidad compartida. Por lo tanto, recomendó la revisión del expediente. El Distrito informó de que el expediente no sería revisado.

---

Núm. de expediente 467/07

---

Una ciudadana presentó una petición de responsabilidad patrimonial por una caída en un alcorque. Según las fotografías que adjuntó, el alcorque tenía una profundidad de 30 centímetros y estaba en mal estado. El Distrito de Gràcia desestimó la petición.

En el estudio de la queja se comprobó que la resolución del Distrito se basaba en el informe de Parques y Jardines, que informaba de que el estado del alcorque era correcto, y en el informe de la aseguradora, que afirmaba que no existía relación causa-efecto.

A pesar de ello, la Síndica de Greuges estimó la queja porque consideró que la profundidad del alcorque agravó las consecuencias de la caída, que no habrían sido tan graves si su profundidad hubiera sido la normal. Por lo tanto, se trataba de un supuesto en el que había concurrencia de culpas de la interesada y de la Administración municipal, lo que aconsejaba la revisión del expediente. Desde el Distrito se informó de que el expediente no sería revisado.

Un ciudadano presentó una queja porque su vehículo fue retirado por el servicio de grúa y al ir a recogerlo en el depósito no lo pudo poner en marcha y necesitó una grúa de asistencia para poderlo retirar. Presentó por escrito una petición de responsabilidad patrimonial, que, verbalmente, fue desestimada.

En el estudio de la queja se pudo comprobar que la reclamación del interesado era incompleta.

A pesar de ello, se consideró que los responsables del departamento tienen la obligación de informar a los usuarios, por escrito, de los medios de que disponen para canalizar sus expectativas de derecho. Por ello, la Síndica de Greuges recomendó que se revisara el expediente y se trasladara a la compañía de seguros para poder hacer la valoración correspondiente. Barcelona Servicios Municipales comunicó que aceptaba la decisión y que tramitaría el expediente a la compañía aseguradora. Posteriormente, el interesado fue indemnizado por el importe de los daños sufridos.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Una obligación de la Administración municipal es el mantenimiento de las vías públicas y de los servicios en buen estado y con unos estándares de seguridad aceptables. Por ello, cuando se dictan las resoluciones municipales de los expedientes de responsabilidad patrimonial, estas deberían fundamentarse en los informes de los servicios técnicos responsables. En cambio, lo más habitual es fundamentar únicamente la resolución en el informe de la compañía de seguros, que habitualmente utiliza como argumento la falta de relación causa-efecto entre el daño causado y el elemento de la vía pública en mal estado.

Las resoluciones de responsabilidad patrimonial basadas en los informes de los servicios técnicos municipales pueden apreciar mejor hechos objetivos como son el mal estado de una acera, un hoyo en la calle o la excesiva profundidad de un alcorque. Con estos datos se puede valorar el riesgo inherente que estas anomalías representan para los ciudadanos o para los vehículos.

Es cierto que la conducta de los ciudadanos o una supuesta negligencia pueden ser una parte de la causa del daño o accidente, y entonces la causa no se puede imputar solamente a la Administración. Pero analizar la situación con objetividad y con los datos sobre el estado de los elementos que han concurrido en el accidente puede dar lugar a una modulación o compensación en la indemnización. Tal y como ya se ha recomendado en informes de años anteriores, valorar esta concurrencia de culpas puede motivar un reparto en la carga de la indemnización. Además, la jurisprudencia actual ya no exige la causalidad exclusiva y directa, y acepta esta concurrencia o la causalidad indirecta como elemento para una ponderación de la eventual indemnización. Esta práctica, habitualmente no la aplican las compañías de seguros.

Así se constata en los expedientes citados, a pesar de la negativa de los servicios afectados para revisarlos, en un caso alegando motivos procedimentales y en el otro por considerar que se trataba de un acto firme que abría la vía al recurso contencioso. Pero en ambos casos era posible establecer un cierto nexo entre la actuación administrativa y el daño ocasionado y de concurrencia de culpas que propiciara una reparto de la asunción de los daños ocasionados. Prueba de ello es que el hoyo del primer expediente después fue reparado y que los alcorques del segundo expediente después se nivelaron y actualmente está en estudio recubrirlos. Por ello, desde la Sindicatura de Greuges no se cuestionó la tramitación del procedimiento sino que se propuso una revisión del expediente con el fin de valorar una modulación o compensación de los daños.

### *RECOMENDACIÓN*

- En los procedimientos de responsabilidad patrimonial, es preciso obtener los informes necesarios y practicar las pruebas pertinentes para conseguir datos objetivos que permitan hacer una evaluación objetiva de la situación con independencia del informe de las compañías aseguradoras.

#### **2.3.2.4. El procedimiento sancionador**

##### **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Núm. de expediente 604/07

---

Un ciudadano de 60 años de edad presentó una queja por haber sido denunciado por la intervención de TMB por viajar sin billete. Alegó que él no había viajado en metro el día de la infracción y que su personalidad habría estado suplantada por otra persona, ya que le habían sustraído la cartera con una fotocopia del DNI el día anterior a los hechos, lo que, por falta de tiempo, no había denunciado a la policía hasta la tarde del mismo día de la intervención de TMB.

El interesado alegó ante la Administración de transportes haber efectuado la denuncia por hurto de la documentación, si bien en la hora concreta de la denuncia se encontraba en su domicilio de Barcelona. Las alegaciones fueron desestimadas y pagó la “percepción mínima” de 40 euros exigida (el importe, en el caso de haber sido abonado cuando fue interceptado habría sido de 20 euros).

Posteriormente, acudió a la Síndica de Greuges y alegó indefensión. Manifestó que no tenía más pruebas para demostrar su inocencia. La Síndica de Greuges pidió copia del expediente instruido, y TMB envió un informe en el que decía que no aceptó las alegaciones presentadas por este ciudadano por falta de consistencia, ya que para realizar la denuncia se comprueba el original del DNI, pero TMB no aportó la documentación completa que le solicitaba la Síndica de Greuges.

La Síndica de Greuges entendió que se debería haber archivado el caso por falta de prueba suficiente ya que la presunción de certeza de la comprobación de identidad



quedaba mitigada por el hecho acreditado de la sustracción de la documentación del interesado denunciada antes los Mossos d'Esquadra (hecho del cual tampoco se puede dudar ya que su falsedad constituiría delito). Y porque es más prudente, y más seguro para todos los ciudadanos, que se deje sin sanción una situación dudosa que sancionar a un presunto inocente.

---

#### Núm. de expediente 832/07

---

Un ciudadano manifestó que desde el Distrito de Sants-Montjuïc se había instruido un procedimiento sancionador con motivo de las molestias que ocasionaban los ladridos de su perro. Este procedimiento sancionador se inició a raíz de la denuncia de una vecina, lo que comportó la visita de un agente de la Guardia Urbana en su domicilio para constatar los hechos.

Las alegaciones que presentó fueron desestimadas bajo el fundamento de que “la simple negación de la autoría de los hechos denunciados, sin la aportación de pruebas, no puede eximirlo de su responsabilidad”. También la resolución informa de que en el expediente sancionador consta el informe de ratificación de los hechos por parte del agente sancionador.

Según relató el interesado, el animal únicamente ladró cuando oyó la llamada a la puerta, pero no ladra si no existe un motivo como este, por lo tanto no podía perturbar el descanso de los vecinos, tal y como denunciaba su vecina, con quien, según manifestó, no mantenía una buena relación. También aportó una lista de firmas de 23 vecinos, de los 26 que ocupan el inmueble, en la que afirman que el animal no ocasiona molestias.

A pesar de ello, el agente de la Guardia Urbana que compareció en el domicilio de la denunciante manifestó que durante la estancia de los agentes en el domicilio de la vecina denunciante, a las cuatro de la tarde, escucharon al perro ladrando en varias ocasiones de forma intensa y muy molesta. Por efecto del procedimiento instruido se aplicó una sanción de 150 euros al propietario del perro por “perturbar vecinos con ruido de animal doméstico”.

Atendiendo a las alegaciones presentadas, la Síndica de Greuges recomendó la revisión del expediente.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración es una de las causas más frecuentes de queja a la Síndica de Greuges. En las quejas recibidas frecuentemente se cuestiona la objetividad en el ejercicio sancionador, la motivación y la equidad en la imposición de multas. A veces también se alega la indefensión por defectos de instrucción y notificación. Es una potestad municipal en la que la Administración, además de ser justa y velar por el interés general, debería demostrarlo en todos y cada uno de los procedimientos que instruye contra un ciudadano: el ejercicio de la autoridad tiene que ser convincente, incluso para el infractor.

En general, en las sanciones por infracciones administrativas se detectan cuatro problemas frecuentes: la tipificación de los hechos, la práctica de la prueba, la ponderación de la cuantía de la sanción aplicada y la forma de notificación.

La tipificación de las sanciones, sin valorar las grandes diferencias entre ordenanzas, tiene que aplicarse en función de un bien jurídico a proteger, y para protegerlo la Administración debe actuar de forma proporcionada a las finalidades que la justifiquen (Derecho a una buena Administración, EAC 2006).

La práctica de la prueba es la parte más trascendental de la actividad instructora de un expediente sancionador. En esta fase el Ayuntamiento, mediante el instructor asignado, tiene que formarse un criterio de la realidad de los hechos y de las circunstancias concurrentes que modulen la conducta sancionable. Para que el ciudadano pueda llegar a admitir la justicia de la sanción debe sentirse respetado en sus derechos procedimentales, y el instructor debe acreditar que respeta las garantías constitucionales sin imponer la presunción de certeza del funcionario por encima de la inocencia del interesado cuando existe posibilidad de practicar otros medios de prueba material. El procedimiento tiene una vertiente preventiva y ejemplificadora general que no debe obviarse con autoritarismos ni generar victimismos.

Un ejemplo es el expediente citado sobre la multa por viajar sin título de transporte. Son muchas las hipótesis que se pueden hacer en torno a este caso que en apariencia es de mínima importancia, pero en el que está en juego la necesidad de preservar un cierto orden público en los transportes y la presunción de veracidad por parte de la autoridad municipal, y por otro lado los derechos al honor y la presunción de inocencia del denunciado y en general la seguridad jurídica de todos.

En cuanto a la cuantía de las sanciones aplicadas, la potestad sancionadora debe ejercerse teniendo presente la norma de la Ley 30/1992, que establece que la sanción no debe ser inferior al beneficio del infractor, pero también que “en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones deberá guardarse la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: a) existencia de intencionalidad o reiteración, b) la naturaleza de los perjuicios causados, y c) la reincidencia, por comisión en el plazo de un año de más de una infracción de la misma naturaleza”.

En las quejas recibidas es demasiado habitual que estas circunstancias no se valoren durante la instrucción y se apliquen tablas normalizadas sin considerar el factor humano. Un ejemplo aparece en el apartado de medio ambiente, cuando un ciudadano había sido sancionado con un importe equivalente a dos semanas de su salario por el simple hecho de coger unos frutos sin valor material de un árbol municipal. También aparece en el expediente citado sobre una multa de 150 euros por ruido de un perro sin ningún razonamiento en torno a la cuantía. No se puede discutir el hecho de que el perro ladrara de forma molesta, pero en la sanción impuesta no se ponderó adecuadamente la hora del hecho constatado, los diversos pareceres sobre la intensidad de la molestia o que no constaran antecedentes de queja en los cinco años que el perro estaba en aquel domicilio.

Las multas que se imponen sin discriminar la gravedad de los hechos, o la capacidad económica de una persona, no son ni más justas ni más efectivas. Y ello debería tenerse presente tanto en la instrucción de los expedientes como en la redacción de las ordenanzas. Por ejemplo, los procesos penales imponen multas fijando días de sueldo.

Otro aspecto a considerar es que los recursos de alzada tienen que ser verdaderas alzadas, en las que la autoridad superior revisa lo que ha hecho la inferior a la luz de las alegaciones del recurrente, y si es justo lo resuelve sin forzar al interesado a acudir a un costoso proceso judicial.

Las notificaciones son un problema que presentan los ciudadanos con cierta frecuencia. Cuando por una razón u otra no se puede notificar la resolución administrativa en el domicilio del interesado, ello obliga a que esta sea publicada en el boletín oficial, precisamente para oficializar el acto administrativo. En muchas ocasiones las alegaciones de falta de notificación resultan ser excusas formales para tratar de evadir la responsabilidad, pero, en otras ocasiones no es así. Hay ciudadanos que habrían pagado una multa en período voluntario pero que no reciben noticia de esta hasta que se inicia la vía ejecutiva. Un caso frecuente en personas que pasan muchas horas fuera de su domicilio y que no son localizadas para entregarles la notificación. Para dar un paso más en favor de estos ciudadanos, sería preciso estudiar la posibilidad de intentar comunicarles la sanción por correo ordinario no certificado a efectos informativos simultáneamente a la entrega en el boletín oficial. En este caso, el ciudadano dispuesto a abonar la sanción podría tener una nueva oportunidad de recibir la notificación ya que la efectividad de una publicación en un boletín oficial para informar a un ciudadano es en la práctica casi nula.

## *RECOMENDACIONES*

- En los procedimientos sancionadores hay que procurar que se apliquen de forma personalizada las circunstancias atenuantes y agravantes, ponderando las circunstancias concurrentes, con el objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la sanción impuesta.
- Estudiar la posibilidad de enviar por correo ordinario copia de las notificaciones que no se hayan podido entregar en el domicilio simultáneamente a su entrega al diario oficial.

### 2.3.3. Actividad económica, licencias y tributos

#### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

El derecho fundamental del ciudadano con relación a la actividad económica está establecido en el artículo 38 de la Constitución Española, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. A los poderes públicos se les encomienda el garantizar y proteger esta libertad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, si procede, de la planificación.

Por otro lado, la Constitución (art. 31) dice que todo el mundo debe contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso tendrá alcance confiscador. También recoge que el gasto público tiene que comportar una asignación equitativa de los recursos públicos, que su programación y ejecución debe responder a los criterios de eficiencia y economía, y que sólo se pueden establecer prestaciones personales o patrimoniales de carácter público de acuerdo con la ley. Estos son derechos fundamentales para los ciudadanos.

Uno de los fundamentos constitucionales del sistema tributario se encuentra en la redistribución de la renta. Sobre dicho tema, el nuevo Estatuto de Cataluña del 2006 nos recuerda que “los poderes públicos tienen que promover una distribución de la renta personal y territorial más equitativa en el marco de un sistema catalán de bienestar”.

Por otro lado, también es un derecho de los ciudadanos que la ciudad alcance los objetivos marcados con la firma de la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad:

- Establecer los presupuestos de forma que las previsiones de los ingresos y los gastos puedan hacer efectivos los derechos enunciados en esta Carta, pudiendo implantar a este efecto un sistema de “presupuesto participativo”. La comunidad de ciudadanos y ciudadanas, organizada en asambleas de barrios o sectores o incluso en asociaciones, podrá, de esta forma, expresar su opinión sobre la financiación de las medidas necesarias para la realización de estos derechos.
- Compromiso, en nombre del respeto de la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante las cargas públicas, de no permitir que los ámbitos o actividades de su competencia escapen a la legalidad en materia social, fiscal, ambiental o de cualquier otro orden.

El Estatuto de Cataluña ratifica que corresponde a los gobiernos locales, en el marco que establece la normativa reguladora del sistema tributario local, la competencia para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos, sin perjuicio que la puedan delegar a la Generalitat y que puedan participar en la Agencia Tributaria de Cataluña.

En materia de actividad económica, la legislación de régimen local establece que los entes locales pueden intervenir en la actividad económica de los ciudadanos por medio de sumisión a licencia y actos de control preventivo. La actividad de intervención debe ajustarse a los principios de legalidad, igualdad, proporcionalidad y congruencia con los motivos y los fines que justifiquen la potestad y el respeto a la libertad individual. En el ámbito local, los entes locales pueden intervenir en estas actividades por medio de un régimen reglamentado de autorización administrativa.

Para otorgar las autorizaciones deben respetarse, en todos los casos, los principios de libre concurrencia y de igualdad. La autorización debe resolverse en el plazo de tres meses desde la solicitud, y la falta de resolución en este plazo produce efectos desestimatorios.

Según la Ordenanza de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Barcelona, el otorgamiento de licencias de autorización ambiental permite desarrollar la actividad comercial o industrial en la ciudad. La concesión de la licencia autoriza la instalación de una actividad pero no puede iniciarse la actividad sin el control inicial por parte de una entidad ambiental de control (EAC). El resto de las licencias, que son la mayoría en Barcelona, sólo están sujetas al régimen de comunicación previa. Así pues, son de competencia municipal las licencias recogidas en los anexos 2 y 3 de la Ordenanza Municipal de Actividades y de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Barcelona, es decir, las licencias ambientales y las de apertura de establecimientos.

Por otro lado, en materia tributaria, corresponde al Ayuntamiento la gestión y recaudación de los impuestos, tributos y tasas que recogen las ordenanzas fiscales, tramitados conforme a la normativa tributaria vigente, especialmente la Ley General Tributaria y la Ley Reguladora de Haciendas Locales. Su tramitación debe ser objeto de una información clara e inteligible.

La Ley General Tributaria, la Ley de Haciendas Locales y las ordenanzas fiscales determinan en su articulado unos principios básicos de actuación, como son: la obligada determinación del domicilio fiscal o lugar de localización del tributario en sus relaciones con la Administración; las prescripciones; la obligación del ciudadano de comunicar el cambio de domicilio fiscal; la necesidad de tramitar rápidamente los expedientes de devolución de ingresos indebidos; el rigor en la notificación, dado que cualquier error puede motivar la indefensión del ciudadano, y la obligación de resolver las alegaciones y los recursos.

La Administración municipal de Barcelona dispone del Consejo Tributario, que asesora y dictamina en materia de gestión, recaudación e inspección de los ingresos del derecho público.

## LAS QUEJAS

<b>Actividad económica, licencias y tributos</b>	<b>Número de quejas</b>
Licencias de actividad	25
Tributos	31
Actividad económica	27
<b>Total</b>	<b>83</b>

En el apartado de actividad económica, licencias y tributos, la Síndica de Greuges ha recibido 83 quejas.

En total se han resuelto 79 quejas (75 del año 2007 y 4 del año 2006). Quedan pendientes de resolver 8 expedientes del año 2007 y 3 del año 2006.

Las quejas sobre actividad económica y licencias se refieren a la revisión de las licencias, al desacuerdo de los vecinos con la actividad que se ejerce en su inmueble o las molestias que ocasiona el funcionamiento de alguna actividad, también se refieren a incumplimientos de una orden de cese de actividades o a la falta de actuación municipal, al desacuerdo con la concesión de licencias de actividad, como la venta de productos pirotécnicos, o la disconformidad con la autorización para la instalación de antenas de telefonía móvil.

En materia de tributos la mayoría de las quejas son sobre el impuesto de bienes inmuebles, el impuesto de vehículos de tracción mecánica, el IBI, las plusvalías, el precio público de recogida de basuras, la posibilidad de fraccionamiento de la deuda tributaria y tasas por vado, entre otras.

### **2.3.3.1. Licencias de actividad**

#### **EXPEDIENTE ILUSTRATIVO**

---

Núm. de expediente 369/07

---

El AMPA de una escuela municipal presentó una queja en la que manifestaba su desacuerdo con la autorización municipal para instalar una antena de telefonía móvil al lado del centro educativo. Alegaban que no se les había tenido en cuenta en el proceso participativo previo a la autorización de la antena, que esta no estaba ubicada en el lugar indicado en el plano presentado al Ayuntamiento y que las distancias de seguridad respecto a los centros escolares no se cumplían. Esta preocupación se veía acentuada por el hecho de que hay alumnos que llevan aparatos auditivos que se podían ver afectados por estas radiaciones.

El informe municipal que recibió la Síndica de Greuges exponía que las licencias no se sometieron al trámite de información de vecindad dado que la OMIIAA, Ordenanza Municipal de Actividades e Intervención Integral de la Administración Ambiental, a los efectos de la información de vecindad, considera “personas afectadas” a los propietarios, poseedores y arrendatarios de inmuebles confrontados con el emplazamiento de la actividad proyectada, y que, en este caso, no existían dado que el emplazamiento es un parque.

En cuanto a las otras causas alegadas en la queja, se informaba de que, cuando se dispuso de la preceptiva licencia, la Ponencia Ambiental Municipal evaluó el control inicial aportado por ambas entidades ambientales de control. El 29 de marzo de 2007, el Ayuntamiento informó desfavorablemente indicando a las operadoras de la antena una serie de deficiencias que debían ser corregidas con carácter previo al inicio de la actividad. Actualmente, y a pesar de que las deficiencias han sido subsanadas, las antenas no están emitiendo y se está estudiando el posible traslado de una de ellas.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Una normativa exigente pide recursos y medios para hacerla cumplir y asegurar su control posterior al inicio de la actividad. Es difícil que el Ayuntamiento pueda revisar su cumplimiento si no se disponen de los suficientes recursos técnicos y humanos.

En las quejas recogidas sobre licencias de actividad se constata lentitud, falta de agilidad e inactividad municipal ante los incumplimientos de las normativas. Ello se traduce en tolerancia ante las actividades sin licencia, actividades que funcionan con licencias pero sin la previa comprobación administrativa, actividades que exceden de los términos de la licencia atorgada y ante las cuales no se abren expedientes sancionadores ni se imponen multas correctoras. Todos estos casos son aspectos muy presentes en las quejas de los ciudadanos que llegan a la Síndica de Greuges.

Algunas de las quejas se pueden tratar desde la perspectiva del incumplimiento del nivel de ruido establecido en la normativa y las molestias que ello ocasiona, básicamente en establecimientos de pública concurrencia. Tal y como se constata en el apartado de contaminación sonora, cuando la respuesta administrativa se prolonga excesivamente se multiplican los efectos de las molestias y el problema a que se ven sometidos los vecinos. En estos casos, las medidas cautelares se utilizan escasamente, por lo que los vecinos tienen que esperar hasta la finalización de procedimientos largos y complejos, que todavía se complican más con la oposición del titular del establecimiento.

Es preciso remarcar los problemas que ocasiona la convivencia entre los vecinos y los que ejercen las actividades no ajustadas a la normativa. Ello afecta a la intimidad personal y familiar, la protección de la salud, el derecho a un medio ambiente adecuado y a una vivienda digna, entre otros; todos ellos derechos fundamentales por los que tiene que velar la Administración. Es imprescindible una respuesta más ágil y eficaz del Ayuntamiento que ampare a los ciudadanos que se encuentran sometidos a dichos perjuicios. También en estos casos la vía judicial no suele ser una solución para resolver en un plazo razonable la causa del problema. Al mismo tiempo, la jurisprudencia protege estos derechos cada vez con más contundencia, incluso declarando la responsabilidad patrimonial de la Administración con motivo de la inactividad.

Existen otras actividades que, más que originar molestias a los vecinos que las tienen cerca de sus viviendas, generan inquietudes por otros motivos. Es el caso de los establecimientos de venta de productos pirotécnicos o la instalación de antenas de telefonía móvil.

### *a) Establecimientos de productos pirotécnicos*

En las quejas que ha recibido la Síndica de Greuges sobre los establecimientos de venta de productos pirotécnicos, se ha podido comprobar que el Ayuntamiento ha sido riguroso en la exigencia de los requisitos legales a los

titulares de la actividad. Los locales destinados a dicha actividad tienen que someterse al cumplimiento de una estricta normativa que garantice la seguridad de los vecinos. Pero, aun así, se mantiene la desconfianza y la percepción de riesgo entre los vecinos que tienen en su inmueble un establecimiento pirotécnico.

A raíz de estas quejas se consultó la normativa vigente en otros municipios cercanos a Barcelona. Mediante ordenanzas municipales, otros municipios regulan las condiciones de ubicación de los establecimientos, tanto permanentes como provisionales, de venta de productos pirotécnicos, y establecen distancias mínimas entre estos y los edificios de viviendas, de actividades sanitarias, docentes y otras que se consideran sensibles. Por ello, y en atención a la potestad municipal de planificación de su territorio, la Síndica de Greuges recomendó al Ayuntamiento que estudiara la posibilidad de una regulación en el mismo sentido. La respuesta municipal a esta recomendación no consideró necesaria dicha regulación y apeló a la correcta aplicación de las disposiciones legales en el otorgamiento de licencias de este tipo de actividades.

No se puede dudar de la estricta normativa que regula las condiciones de estos establecimientos y la exigencia en su cumplimiento. Al mismo tiempo, estos establecimientos tienen limitada la cantidad de material a almacenar con el fin de que la actividad no resulte peligrosa. Pero, aun así, en el estudio de las quejas de los vecinos se supo que difícilmente se realizan controles sobre el cumplimiento de esta limitación, y es precisamente el almacenamiento de material pirotécnico en edificios de viviendas lo que genera más inquietud entre los vecinos. De hecho, resulta difícil que la Administración sepa en todo momento qué cantidad de productos se acumulan en un local de este tipo y su estado. También es una práctica habitual en este sector que los establecimientos estén abiertos al público unos pocos días al año, y que el resto del año básicamente hagan funciones de almacén.

Por dicho motivo se recomendó al Ayuntamiento que regulara la ordenación territorial de los establecimientos de pirotecnia y que se potenciara un mayor control del cumplimiento de las limitaciones del almacenamiento de productos, así como otras condiciones impuestas por la normativa. Por otro lado, siguiendo el modelo de otros municipios, sería pertinente que estas actividades no se pudieran ubicar en edificios de viviendas.

### *RECOMENDACIÓN*

- Revisar la ordenación territorial de los establecimientos de pirotecnia y potenciar un mayor control del cumplimiento de las limitaciones de almacenamiento de productos.



## *b) Antenas de telefonía*

Una actividad que crea inquietud entre algunos ciudadanos es la instalación de antenas de telefonía móvil por la incertidumbre sobre la incidencia que pueden tener para la salud este tipo de instalaciones. El derecho a la vida y a la integridad física, regulado en el artículo 15 de la Constitución, se relaciona de forma directa con el derecho también constitucional que todos tenemos a un medio ambiente adecuado. Pero, en este caso, no existe consenso entre los científicos sobre la afectación para la salud que puedan tener las antenas de telefonía. Pero, en cambio, existe una inquietud social y algunos ciudadanos tienen una percepción de riesgo.

La actuación municipal en la concesión de licencias es reglada, y, por lo tanto, en las quejas recibidas sobre esta cuestión, la intervención de la Síndica de Greuges únicamente puede supervisar si se han aplicado correctamente las disposiciones vigentes y si se ha hecho uso de las potestades administrativas. En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, la normativa municipal que regula esta materia es más estricta y restrictiva que la propia normativa estatal o autonómica. Esta regulación incluso fue motivo de un recurso interpuesto por Telefónica de España contra la Ordenanza de Instalación de Antenas del Municipio de Barcelona, y que resolvió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de junio de 2001. En esta sentencia se reconoce que la competencia estatal con relación a las telecomunicaciones no excluye la del municipio para atender los intereses derivados de su competencia en materia urbanística. Por lo tanto, los ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para las nuevas redes de telecomunicaciones y considerar exigencias y requisitos para la realización de las instalaciones, mediante ordenanzas o reglamentos.

En el caso descrito sobre la escuela municipal, después de estudiar la documentación y las disposiciones aplicables, la Síndica de Greuges valoró que en la tramitación, concesión y suspensión de las licencias para la instalación de las dos antenas, el Sector de Urbanismo e Infraestructuras se ajustó a las determinaciones legales. En cambio, en cuanto a la participación de los ciudadanos, valoró que en atención a la inquietud social generada por la incertidumbre de las consecuencias sanitarias que pueden tener este tipo de instalaciones, debería haberse dado una interpretación más amplia de la OMAIIAA. Se podría haber dado cumplimiento al trámite de información de vecindad con una aplicación más flexible de la Ordenanza y entender que, por la proximidad del centro escolar a la instalación, la comunidad escolar también podría tener la consideración de “personas afectadas”. La controversia sobre las repercusiones en la salud aconseja que en estos casos el proceso sea lo más participativo y transparente posible con el fin de evitar que se cree desconfianza entre los ciudadanos afectados.

Por todo ello, la Síndica de Greuges recomendó que, con carácter general, en estos procedimientos, además de respetar la legalidad, se articulen fórmulas que permitan una amplia información a todos aquellos que se puedan ver más

directamente afectados, así como que permitan su participación, con tal de ofrecer el máximo de transparencia al ciudadano.

El Ayuntamiento tiene competencias para regular la instalación de antenas y para planificarlas. Además, el tener que asegurar la suficiente cobertura en todo el territorio de la ciudad implica que se tengan que instalar en espacios cualificados urbanísticamente de densificación urbana. Pero en el otorgamiento de estas licencias, el Ayuntamiento tiene que respetar especialmente el derecho de información y participación de los ciudadanos afectados y tiene que ser el máximo de transparente en todo el proceso. Al mismo tiempo, estos procesos también pueden ser una buena ocasión para que el Ayuntamiento informe a los ciudadanos de los datos reales y avalados científicamente y de lo que indican los estudios sobre cómo pueden afectar a la salud de las personas las instalaciones de antenas de telefonía.

### *RECOMENDACIÓN*

- Respetar especialmente el derecho de información y participación de los ciudadanos afectados por las instalaciones de antenas de telefonía móvil. Incidir especialmente en la información contrastada que existe sobre los efectos que tienen estas instalaciones en la salud de las personas.

### **2.3.3.2. Tributos**

#### **EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS**

---

Núm. de expediente 209/07

---

Una ciudadana, en representación de una empresa de servicios, se mostró disconforme con el cobro del impuesto de actividades económicas ya que la empresa no llega al mínimo de cifra de negocios exigido.

En el estudio de la queja se comprobó que la empresa de servicios no notificó a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria la cifra de negocios, y, por lo tanto, el Instituto Municipal de Hacienda aplicó el coeficiente correspondiente a “sin cifra de negocios” más la bonificación del 50 % correspondiente a los primeros cinco años desde el inicio del ejercicio de la actividad.

La Síndica de Greuges desestimó la queja ya que consideró que la actuación del Instituto Municipal de Hacienda había sido correcta.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

En esta materia la Sindicatura de Greuges supervisa si los trámites de procedimiento se han seguido correctamente, pero no entra en el análisis de la aplicación o interpretación concreta de la normativa tributaria ya que ello es una competencia asignada al Consejo Tributario. Así, sólo se han realizado dictámenes sobre este tema cuando afectaban al procedimiento, como errores en la dirección de cobro o en la aplicación del derecho a determinadas bonificaciones.

Al cerrar este informe se está pendiente de recibir la respuesta municipal para valorar dos quejas sobre el cobro de la recogida de residuos. Son dos quejas de dos trabajadores autónomos que realizan su tarea profesional en su domicilio en un trabajo que no genera ningún tipo de residuos. Por ello, piden que no se les aplique la tasa del servicio de recogida de residuos como profesionales, además de la que ya aportan por este servicio como propietarios de sus domicilios.

### 2.3.4. Función pública

#### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

El artículo 23.2 de la CE otorga el derecho a los ciudadanos para acceder a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad. El artículo 103.3 del propio texto constitucional, cuando regula la función pública, opta por un régimen estatutario y reserva al Estado las bases de este régimen para los funcionarios de todas las administraciones públicas. También reserva a la Ley la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio del derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Después de 29 años de este mandato constitucional, se ha promulgado la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público. Este Estatuto establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de ocupación pública, y empieza por el de servicio a los ciudadanos y al interés general, ya que la finalidad primordial de cualquier reforma en esta materia debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración. Contiene lo que es común al conjunto de los funcionarios de todas las administraciones públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Parte del principio constitucional de que el régimen general de la ocupación pública en nuestro país es el funcionarial, y reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de administraciones públicas está teniendo la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el ejercicio de determinadas tareas. Sin embargo, subsisten múltiples normas, incluso algunas preconstitucionales, dentro de este nuevo marco, tanto de rango legal como reglamentario, y estatal y autonómico.

En el marco de las bases contenidas en la normativa estatal, y en ejercicio de las competencias fijadas por los estatutos de autonomía, las comunidades autónomas han dictado sus propias normas en materia de función pública. En Cataluña rige el Decreto Legislativo 1/1997, que tiene por objeto la ordenación y regulación de la función pública de la Administración de la Generalitat y se extiende, también, a todo el personal funcionario al servicio de corporaciones locales situadas en territorio de Cataluña. Esta normativa autonómica deriva de numerosos aspectos para su regulación por vía reglamentaria. Ello da lugar, entre otras cuestiones, al Decreto 214/1990, por el que se aprueba el Reglamento del Personal al Servicio de las Entidades Locales, que recoge las peculiaridades del régimen local.

Especial interés para el personal tiene la Ley 8/2006, del Parlament de Catalunya, de 5 de julio, de Medidas de Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral al Servicio de las Administraciones Públicas de Cataluña.

Finalmente, hay que mencionar el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, RD 1/1995, como norma que regula complementariamente la relación jurídica profesional de los trabajadores de las administraciones públicas en régimen laboral.

Por otro lado, hay que referirse al Estatuto de Autonomía del 2006 ya que, en cuanto a los derechos lingüísticos con relación a los servicios públicos dice: “Todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial

que elijan en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos y servicios. Las entidades, empresas y establecimientos abiertos al público en Cataluña están sujetas al deber de disponibilidad lingüística en los términos que establecen las leyes.”

El Estatuto de Autonomía establece en su artículo 136 que corresponde a la Generalitat, en materia de función pública, y respetando el principio de autonomía local:

- La competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y organización de la función pública, salvando las competencias estatales para el desarrollo de los principios ordenadores de la ocupación pública, sobre la adquisición y la pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.
- La competencia exclusiva, en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de dicho personal.

En cuanto a la normativa propia municipal, la Carta Municipal de 30 de diciembre recoge, como atribución del alcalde, el ejercicio de la dirección superior de todo el personal del Ayuntamiento de Barcelona. El propio documento normativo regula el régimen del personal municipal.

Fruto de la negociación colectiva, se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio del Ayuntamiento de Barcelona para el periodo 2004-2007 a través de:

- El Acuerdo de Condiciones de Trabajo para el Personal Funcionario (*Gaseta Municipal* de 27 de junio de 2005).
- El Convenio Colectivo de Trabajo para el Personal Laboral 2004-2007 (*Gaseta Municipal* de 27 de junio de 2005).

Por otro lado, de conformidad con lo que dispone el Reglamento del Personal al Servicio de las Entidades Locales, aprobado por el Decreto 214/1990, de 30 de julio, el Ayuntamiento de Barcelona tiene que aprobar anualmente su plantilla de trabajadores y la relación de puestos de trabajo. Estos documentos integrarán el presupuesto.

## LAS QUEJAS

Función pública	Número de quejas
<b>Total</b>	<b>16</b>

En el apartado de función pública la Síndica de Greuges ha recibido 16 quejas.

En total se han resuelto 14 quejas (11 del año 2007 y 3 del año 2006). Quedan pendientes de resolver 5 expedientes.

Las quejas se han referido a las condiciones de trabajo, a la disconformidad con el procedimiento seguido para reasignar un lugar de trabajo a un profesor municipal, la falta de información a los representantes sindicales, la utilización

de la lengua castellana en un proceso de selección de personal, una presunta actuación discriminatoria de un trabajador municipal, la pérdida de documentación presentada para participar en un concurso de provisión de puestos de trabajo, falta de personal en los servicios sociales o la queja por la discriminación que pueden comportar las jornadas simplificadas para los trabajadores municipales.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

A diferencia de otros años, este año han destacado por importancia de contenido las quejas que se han expuesto de forma colectiva ante las reclamaciones de situaciones individuales de los trabajadores municipales.

Entre las reclamaciones colectivas está la planteada por un grupo de trabajadores de los servicios sociales. Según esta queja, las largas listas de espera en los centros de servicios sociales estarían motivadas por la insuficiencia de plantilla y la falta de cobertura o agilidad en las sustituciones de las bajas de personal. La Síndica de Greuges admitió a trámite la queja dado que afectaba tanto a los usuarios del servicio público como a las condiciones de trabajo del personal.

La Sindicatura solicitó información al Ayuntamiento para poder comprobar si se estaban cumpliendo las ratios elaboradas por el propio Ayuntamiento, y estudiar cuáles eran los procedimientos de sustituciones de bajas. La petición de información se efectuó en el mes de febrero, y la respuesta se emitió a finales de diciembre. El contenido de esta queja se trata en el apartado de servicios sociales.

También hay que destacar la queja presentada por un grupo de más de cuatrocientos trabajadores municipales con jornada simplificada. Según los promotores de la queja, el Ayuntamiento les dispensaba un trato discriminatorio respecto de los trabajadores con jornadas completas, no percibían el plus de ayuda a la manutención y su derecho a la movilidad quedaba disminuido, ya que los concursos de provisión de puestos de trabajo que promovía el Ayuntamiento preveían una jornada completa.

Desde la Sindicatura se estudió el contenido de la queja y, con relación al plus de ayuda a la manutención para la trabajadores, no se pronunció, ya que el asunto se había llevado a los tribunales y se había dictado una sentencia que desestimaba la demanda interpuesta por los trabajadores. Sobre la falta de movilidad a causa del horario simplificado, la información recibida del Ayuntamiento argumentaba que la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, remite a la jornada de los funcionarios de la Administración civil del Estado en el cómputo horario de los trabajadores de la Administración local, que, actualmente, prevé una jornada completa de 37,5 horas semanales. Dentro de esta jornada, y en atención a la potestad de autoorganización, la corporación puede establecer una de carácter reducido.

Si bien nada se puede objetar a esta potestad de la Administración, también hay que recordar que el instrumento técnico mediante el cual se realiza la ordenación de los puestos de trabajo y del personal es la relación de los puestos de trabajo. Actualmente el Ayuntamiento no dispone de esta relación a pesar de que así se establece en la Ley de Bases de Régimen Local y en la normativa de la función pública de Cataluña. Esta relación tiene que determinar, entre otras, la denominación y características esenciales de los puestos, como el cómputo horario. De dicho precepto se desprende que la jornada es inherente al puesto de trabajo y no al funcionario, el cual podrá disfrutar de una jornada reducida siempre y cuando ocupe un puesto singularizado de dicha característica, y sin que ello implique la adquisición del derecho del trabajador a una jornada reducida. La elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo, además de ser una exigencia legal, esclarecería los derechos de los trabajadores respecto a los lugares que ocupan o que podrían ocupar, y evitaría confusiones entre los trabajadores que realizan jornada reducida. La falta de este instrumento esencial de la política de personal dificulta la adecuada ordenación de los servicios administrativos municipales. Al mismo tiempo, la inexistencia de esta información normalizada sobre la situación administrativa va en perjuicio de la transparencia de la gestión.

Por ello, el dictamen de la Síndica de Greuges recordó al Ayuntamiento el mandato legal de publicar la Relación de Puestos de Trabajo para facilitar la ordenación de los servicios administrativos municipales, su control y las garantías a los trabajadores municipales.

### *RECOMENDACIÓN*

- Elaborar y publicar la Relación de los Puestos de Trabajo del Ayuntamiento especificando las condiciones de cada puesto de trabajo y los requisitos legales exigidos para su acceso.

## 2.4. SERVICIOS A LAS PERSONAS

### 2.4.1. Atención social

#### EL MARCO NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

Basándose en los principios de los artículos 9.2 (integración social), 10 (dignidad) y 41 (asistencia social) de la Constitución, la legislación catalana de servicios sociales vigente durante el año 2007, contenida en el Decreto Legislativo 17/1994, y en los decretos 284/1996 y 27/2003, establece las obligaciones públicas para:

- a) Garantizar y facilitar a todos los ciudadanos el acceso a aquellas prestaciones y a aquellos servicios que tienden a favorecer un desarrollo libre y pleno de la persona y de los colectivos dentro de la sociedad, especialmente en caso de limitaciones y carencias.
- b) Promover la prevención y eliminación de las causas que llevan a la marginación.
- c) Conseguir la integración de todos los ciudadanos en la sociedad y favorecer la solidaridad y la participación ciudadana.

A estos efectos, los servicios sociales de atención primaria constituyen el punto de acceso inmediato al Sistema Catalán de Servicios Sociales, el primer nivel de este y el más cercano al usuario; mediante equipos multiprofesionales llevan a cabo funciones de información, orientación y asesoramiento de trabajo social comunitario y de detección y prevención, y aplican tratamientos de soporte a personas, familias y grupos. Ello, por la lucha contra cualquier forma de marginación social.

El Estatuto de Autonomía ha añadido nuevas exigencias y garantías a los poderes públicos para la cohesión y el bienestar sociales:

1. Los poderes públicos tienen que promover políticas públicas que fomenten la cohesión social y que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña.
2. Los poderes públicos tienen que velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y de los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y de riesgo de exclusión social.
3. Los poderes públicos tienen que velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables.
4. Los poderes públicos tienen que garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de la asistencia sanitaria pública en los términos que establece la ley.
5. Los poderes públicos tienen que promover políticas preventivas y comunitarias y tienen que garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinan como básicos.
6. Los poderes públicos tienen que emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y tienen que promover las políticas que garanticen el reconocimiento y efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan la plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos.
7. Los poderes públicos tienen que velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas, y tienen que fomentar las relaciones



interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación. También tienen que garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguardia de la realidad histórica de este pueblo.

El Sistema Catalán de Servicios Sociales regulado hasta el 31 de diciembre de 2007 estaba estructurado funcionalmente (art. 9 del DL 17/1994) en servicios sociales de atención primaria y en servicios sociales especializados. Los servicios sociales de atención primaria constituyen el punto de acceso inmediato al Sistema Catalán de Servicios Sociales, el primer nivel de este y el más cercano al usuario y a los ámbitos familiar y social, se prestan mediante equipos multiprofesionales, cuyo ámbito de actuación es el Área Básica de Servicios Sociales, zonificada según la programación de cada Administración competente. Estos equipos llevan a cabo funciones de información, orientación y asesoramiento del trabajo social comunitario y de detección y prevención, formulan propuestas de derivación a los servicios sociales de atención especializada, aplican tratamientos de soporte a personas, familias y grupos y gestionan los servicios de atención domiciliaria y todos los demás que estén determinados por vía reglamentaria.

Según la Carta Municipal de Barcelona, estos servicios son de competencia y obligación municipales. Los servicios sociales de atención social primaria tienen que disponer de los recursos adecuados a que hace referencia el Decreto 27/2003, y en concreto de los servicios de atención domiciliaria, los servicios residenciales de estancia limitada, los servicios de comedor y los servicios de asesoramiento de atención social primaria.

Durante el año 2007 la Sindicatura ha estudiado el despliegue de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, la nueva Ley de Servicios Sociales, y el diseño de una nueva ley sobre derechos y oportunidades de la infancia.

Este estudio se transformará a lo largo del año 2008 en un informe sobre la aplicación de estas leyes en Barcelona, pero de entrada la Sindicatura ha emitido unos pronunciamientos preliminares que se transcriben a continuación:

#### A) Sobre el nuevo marco legislativo de atención a la dependencia y de servicios sociales

Antes de valorar por ámbitos las quejas que se refieren a los servicios a las personas, es conveniente una reflexión más general sobre los servicios sociales. En los últimos meses, se han producido cambios importantes que afectan directamente a la prestación de estos servicios, que son competencia del Ayuntamiento de Barcelona y en parte del Consorcio de Servicios Sociales.

Este es un momento clave para la evolución de los servicios sociales. La aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y la aprobación de la Ley de Servicios Sociales, 12/2007, de 11 de octubre, sitúa los servicios sociales ante un nuevo escenario. El sistema de la atención a la dependencia es un paso para ir situando los derechos sociales de las personas

dependientes en la misma línea que el derecho a la salud, a la educación, a las pensiones, y junto con la Ley de Servicios Sociales podría dar un nuevo impulso al Estado del bienestar.

El sistema de atención a la dependencia hará que aumente la demanda de intervención de los servicios sociales, ya que prevé servicios garantizados para toda la población y, por lo tanto, los servicios sociales tendrán que adaptarse a la nueva ley, lo que implicará que el ciudadano pase de ser un usuario que tenía que conformarse con los servicios disponibles a ser una persona que participará junto con el profesional en el diseño de su plan de atención personal.

La implantación de la primera fase de la Ley 39/2006 presenta dificultades a causa de la falta de planificación y organización previa de la Administración autonómica, a pesar de que las prestaciones económicas se recibirán con efecto retroactivo. Del año 2008 al 2010 se realizarán las valoraciones de las personas con grado II de dependencia, es decir, de dependencia severa. En esta fase, el número de personas que habrá que evaluar será más elevado que en la anterior.

En cuanto a la Ley de Servicios Sociales, en vigor desde el 1 de enero de 2008, todavía no se puede hacer una valoración. La principal innovación es la introducción de la Cartera de Servicios Sociales, que debe garantizar la dotación de servicios de un primer conjunto de prestaciones, según se indica en la disposición adicional segunda de la Ley. Habrá que esperar para valorar los correspondientes reglamentos que desarrollará la Cartera de Servicios y el presupuesto asignado para saber cuál es el grado de cobertura de los servicios y cuáles están realmente garantizados por la Ley. Otro aspecto interesante a remarcar es que en la contratación de servicios sociales por parte de la Administración, se podrán establecer, en función de la naturaleza del servicio, criterios de valoración especial para las entidades de iniciativa social, y las entidades de servicios sociales acreditadas, en la misma línea que las recomendaciones recogidas en el informe del año 2005.

Las dos nuevas leyes permiten avanzar en la construcción de un sistema de servicios sociales universal pero será preciso ver cómo se realiza su implantación. Será preciso un fuerte liderazgo político; la dotación de los recursos humanos necesarios, su formación; unos centros de servicios sociales con la infraestructura y tecnología adecuadas a las nuevas demandas; una armonización de los servicios por lo que se refiere a los distritos, y una nueva organización de los servicios sociales con la creación de un servicio de información y acogida potente y cualificado en el que el ciudadano pueda encontrar información y respuesta a sus demandas. Todos estos cambios deberían convertir los centros de servicios sociales en un referente claro para todos los ciudadanos de Barcelona.

En el año 2006 el Ayuntamiento elaboró un informe de estrategia de mejora de los servicios sociales de atención primaria, en el que se recogen estas necesidades y se establecen las acciones necesarias y los plazos para

llevarlas a cabo. Pero el retraso en la implantación de algunas medidas importantes y la falta de planificación previa de ambas administraciones competentes ha acabado afectando a la atención que se ofrece al ciudadano.

#### **B) Sobre la aplicación de Ley de la Dependencia**

En Barcelona la gestión del proceso de implantación de la nueva Ley de la Dependencia la está realizando el Consorcio de Servicios Sociales por delegación del Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat. El proceso se inició en el mes de mayo dando una amplia información y poniendo a disposición de los ciudadanos los impresos de solicitud; y a partir del mes de junio se iniciaron las valoraciones en el domicilio del solicitante. Seguidamente se emitieron los dictámenes correspondientes con la resolución del grado y nivel de dependencia según la valoración hecha a la persona. En los dictámenes también quedaba reflejado el derecho a percibir los servicios o prestaciones del catálogo que le correspondían y entonces se iniciaba el procedimiento para realizar el Programa Individual de Atención (PIA) por parte de los profesionales de la atención primaria o de los profesionales de las residencias y centros sociosanitarios para personas mayores.

Este Programa Individual de Atención se empezó a confeccionar a primeros de diciembre. Se realiza con la participación de la persona beneficiaria y en él figuran tanto los servicios o las prestaciones económicas concretas que correspondan como la valoración de la capacidad económica y la participación de la persona beneficiaria en el coste de los servicios. Si el acceso al servicio reconocido no es posible por falta de oferta, la resolución del PIA concreta la cuantía de la prestación económica vinculada para que el usuario contrate directamente aquel servicio.

Durante el año 2007 se ha realizado una valoración de las personas que necesitan atención varias veces al día y que requieren la ayuda constante de una tercera persona. La gran mayoría de estas personas con gran dependencia vive en el propio domicilio, y se estima que sólo una cuarta parte está ingresada en residencias. Pero, durante los años 2008 y 2009, se prevé un incremento considerable de la demanda dado que serán valoradas las personas con dependencia severa, que necesitan ayuda dos o tres veces al día y no un cuidador permanente, y a las que, por lo tanto, se prevé que se les asigne un servicio de ayuda a domicilio.

El aumento de la demanda de estos servicios que requieren una atención cualificada exigirá contar con más profesionales preparados y competentes para realizar su función asistencial. Pero los trabajadores familiares, que son los profesionales adecuados para prestar esta ayuda, tienen muchas dificultades, principalmente a causa de la precariedad laboral y el poco reconocimiento social de esta profesión y la consiguiente falta de incentivos para realizarla. La oferta actual de trabajadores para las residencias y para los domicilios es muy inferior a la demanda.

También por ello hay que conseguir que los trabajadores de este servicio dispongan de una situación laboral digna. Las retribuciones económicas actuales son insuficientes para atraer personal cualificado. El Convenio Estatal de Auxiliares de Gerontología sitúa el sueldo mensual en 794,57 euros brutos; el Convenio Autonómico de Trabajadores Familiares en 884,83 euros brutos; y el de auxiliar de limpieza en 759,95€ brutos.

Para resumir lo que hasta ahora se ha expuesto, hay que remarcar que la implantación de la Ley hace prever algunas dificultades como:

- La dificultad para realizar el Plan Individual de Atención (PIA) en el plazo regulado con la actual organización de los centros de atención primaria.
- El déficit actual de recursos sociales de atención domiciliaria incrementará el número de prestaciones económicas para comprar el servicio. Ello dificultará el seguimiento y control de la idoneidad del trabajador contratado por la familia para prestar la ayuda en el domicilio y se puede perder la oportunidad de tener unos servicios de ayuda a domicilio públicos de calidad y reducir el sistema de las prestaciones económicas.
- La falta de personal cualificado suficiente para atender a las personas mayores dependientes en las residencias y en el domicilio puede propiciar contrataciones irregulares.

Finalmente, hay que remarcar que la externalización de estos servicios es la opción tomada por el Ayuntamiento para proveer a los servicios de atención residencial y de ayuda a domicilio. Por ello, es preciso insistir en que la externalización de servicios nunca puede ser la delegación de responsabilidades. En la formalización de los contratos con las empresas externas, la Administración tiene que garantizar una prestación de servicios eficiente y tiene que procurar que las condiciones laborales de los trabajadores sean proporcionadas a las responsabilidades y la calidad de atención que se espera de ellos. Estos aspectos deben quedar claramente recogidos y definidos en los pliegos de cláusulas que están en la base de los concursos de contratación. Por ello, en el mes de junio la Síndica de Greuges presentó un estudio detallado de las condiciones actuales que regulan la adjudicación del servicio de ayuda a domicilio. Este documento, *Reflexiones y propuestas sobre el despliegue de la Ley de la Dependencia*, contenía algunas consideraciones generales sobre la aplicación de la nueva legislación de servicios sociales y de la Ley de la Dependencia, que ya se han comentado aquí, y algunas consideraciones específicas sobre el servicio de ayuda a domicilio en Barcelona, que seguidamente se recogen puesto que este servicio afecta directamente a una parte de los colectivos sobre este capítulo del informe anual.

### C) Sobre el servicio de ayuda a domicilio (SAD)

El SAD es un servicio de responsabilidad pública y de competencia municipal regulado por la legislación catalana de servicios sociales. El Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, establece el marco jurídico y la obligatoriedad de

su prestación por parte de la Administración local; el Decreto 284/1996, de 23 de julio, regula la red pública de servicios sociales, y el Decreto 27/2003, de 21 de enero, la organización y prestación de los servicios sociales de atención primaria.

El SAD es un servicio que desde hace años ofrecen los ayuntamientos a los ciudadanos que se encuentran en una situación de falta de autonomía, o en situaciones familiares especiales. El objetivo es que dichas personas puedan permanecer en su domicilio el mayor tiempo posible con la mejor calidad de vida. El SAD está formado por un conjunto de servicios que van desde la ayuda personal, prestada por profesionales, hasta servicios de lavandería, comidas a domicilio, limpieza, etc.

Ahora es también uno de los servicios que prevé el catálogo de servicios y prestaciones del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia de la Ley de la Dependencia. Así, este servicio, que hasta ahora dependía de los presupuestos anuales disponibles, pasa a ser un derecho universal. Ello requiere de las administraciones una ampliación de recursos para proveer la oferta necesaria, y una planificación adecuada.

La nueva Ley prevé una valoración por parte de la Administración autonómica del nivel y grado de dependencia de la persona, con el fin de determinar el servicio y las prestaciones que correspondan en cada caso. A partir de esta valoración, los servicios sociales de la red pública establecerán un programa individual de atención en el que quedaran reflejados los servicios más adecuados a las necesidades de la persona dependiente. Este programa se centra en el usuario y pide su participación, o la de su familia. Los servicios sociales de atención primaria tendrán que realizar el seguimiento del programa con el usuario, lo que comportará un mayor nivel de exigencia y requerirá reforzar a los equipos actuales. Por lo tanto, existe el riesgo y la preocupación de que las expectativas actuales no se puedan cumplir por una falta de recursos humanos y que se produzca una saturación de estos servicios.

Otro aspecto en el que habrá que seguir trabajando es el establecimiento de una mayor coordinación con la atención primaria de salud. Hay que garantizar un trabajo en red que vaya en beneficio de una atención más integral y transversal del usuario.

Ante estos nuevos retos, se plantean unos aspectos clave en la eficacia y eficiencia de un servicio de ayuda a domicilio. Se pueden agrupar en: a) los profesionales, b) la gestión de los servicios y c) los pliegos de cláusulas para su contratación.

#### *a) Los profesionales*

El envejecimiento de la población y el aumento de personas en situación de dependencia ya está generando más demanda de profesionales que oferta. La demanda se incrementará por el derecho a recibir una prestación social. Ello comporta el riesgo de que los trabajadores que ofrecen el servicio de ayuda en

el domicilio del usuario no tengan la preparación o los conocimientos suficientes para dar un servicio adecuado. Por lo tanto, es preciso velar por la urgente consolidación de un colectivo preparado para llevar a cabo la atención domiciliaria.

El personal de atención domiciliaria debe tener la formación que le permita prestar una atención adecuada y de calidad al usuario. Una regulación insuficiente por lo que se refiere a la formación del colectivo de profesionales en trabajo familiar ha propiciado que exista una gran diversidad de perfiles. Actualmente coexisten dos opciones para obtener una formación inicial que les posibilite ser contratados: la formación no reglada o ocupacional, para la cual no se requieren unos estudios previos, y la formación reglada.

En Cataluña existe la formación ocupacional de trabajador familiar con un curso de 750 horas. Actualmente, se ha añadido la de auxiliar de ayuda a domicilio de 445 horas, regulada en el ámbito estatal. Esta disminución de horas de formación puede ir en detrimento del servicio. Por ello, es preciso mantener una formación más amplia, como la que se imparte en trabajo familiar. Para este colectivo, y dada la diversidad de conocimientos previos de las personas que acceden a ella, es preciso asegurar la formación adecuada de los trabajadores y que se garantice una formación continua.

En cuanto a la formación reglada que tiene como posible salida profesional la atención domiciliaria, existe la FP1 de grado medio de 1.700 horas, que da lugar al título de técnico en atención sociosanitaria y que requiere la formación básica; y la FP2 de grado superior de técnico en integración social de 2.000 horas, para la cual es preciso tener el bachillerato. Pero en este caso es poco viable que estos titulados se inclinen por la atención domiciliaria como salida laboral dadas las condiciones laborales actuales.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que es un servicio que se presta a la persona en su domicilio y que los trabajadores se pueden encontrar en situaciones complejas. Por ello es necesaria la previsión de espacios de supervisión y de coordinación de la atención en cada caso. Es una tarea que debe formar parte de un trabajo en equipo y no debe ser considerada como una tarea individual y aislada de cada profesional.

Las condiciones laborales deben estar en línea con el perfil que se pide al trabajador familiar. Este ha de poder llevar a cabo diversas funciones: la asistencial, la educativa y la preventiva. Por lo tanto, se le han de exigir unas cualidades indispensables y unas capacidades técnicas, habilidades personales y actitudes adecuadas que permitan establecer una deseable empatía con el usuario.

En la actualidad, existe una falta de personal cualificado y se prevé que esta todavía crecerá más si no se mejoran las condiciones laborales actuales. La mejora de las condiciones laborales iría ligada, entre otras cuestiones, al acercamiento de las retribuciones salariales de este colectivo a las retribuciones básicas de la Administración contratante. Para ayudar a alcanzar

que las condiciones laborales respondan a la dedicación que se desea de los profesionales, se podría valorar la existencia en los contratos laborales de un plus o “complemento salarial de calidad de trabajo”.

Así mismo, la estabilidad de la plantilla de trabajadores también tiene una gran importancia para garantizar un servicio asistencial de calidad.

#### *b) Gestión del servicio de ayuda a domicilio (SAD)*

La prestación del servicio la puede realizar directamente el municipio con personal propio o bien mediante la externalización de servicios. En la externalización, la provisión del servicio queda en manos de la Administración y la gestión la realizan entidades contratadas por aquella tanto de iniciativa social como mercantil.

Respecto a las entidades de iniciativa social, el artículo 32 del Decreto Legislativo 17/1994, indica, en el apartado 1, que “las administraciones públicas tienen que promover e impulsar las entidades de iniciativa social (...)”; y, en el apartado 2, que “las administraciones públicas actuantes en el ámbito de esta Ley pueden concertar la gestión de servicios, de acuerdo con lo que establece la normativa reguladora de la gestión de los servicios públicos, con entidades privadas, preferentemente de iniciativa social, debidamente acreditadas (...)”.

También la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia habla de las entidades de iniciativa social. Destaca el papel de estas en la construcción del Estado del bienestar y en la prevención del riesgo de exclusión. El artículo 16 de la Ley, que trata de la “Red de Servicios del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia”, indica, en el apartado 2, que “las comunidades autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la Red, se tendrá en cuenta de forma especial los correspondientes al tercer sector”. A continuación, en el apartado 4, se establece que “los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, mediante la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del tercer sector”.

Dado el aumento de la demanda, cada vez serán más las entidades que se dedicarán a los servicios a domicilio. Entre estas, figuran tanto las entidades mercantiles como las entidades de iniciativa social. A pesar de las diferencias entre unas y otras, deberían competir por la calidad y no tanto por la cantidad y el volumen de atención que ofrecen. Para que ello sea posible, es preciso que los pliegos de cláusulas no sean una barrera para que las entidades de iniciativa social o del tercer sector puedan acceder a ello.

Para asegurar la calidad del servicio, es necesario profundizar en los criterios para poder acreditar y homologar entidades aptas para prestar estos servicios a las personas. Esta acreditación y homologación de las entidades de ayuda a domicilio está prevista en la Ley, y pendiente de un futuro decreto de la

Generalitat. Es preciso que ello se lleve a cabo en el momento actual, cuando se pone en marcha un sistema universal de derechos sociales, y no más adelante, para que las entidades que se puedan presentar a las convocatorias públicas ya tengan acreditados unos mínimos de calidad indispensables.

En cuanto a la externalización del servicio, hay que realizarla siempre asegurando la calidad. Esta sólo se puede garantizar mediante la aplicación de unos pliegos de cláusulas que definan claramente el modelo de servicio, sus características, las formas de acceso, las condiciones laborales de los trabajadores y el control de su calidad. Los pliegos de cláusulas deben ser la garantía de que los servicios se adjudicarán a las entidades que tengan mayores posibilidades de prestar el servicio con calidad.

La externalización de servicios requiere por parte de la Administración un control muy riguroso de las empresas. Sólo llevando a cabo un control esmerado de las entidades contratadas, la Administración podrá garantizar un servicio de calidad. Este control debe afectar tanto al servicio que reciben los usuarios como a las condiciones laborales y profesionales de los trabajadores.

Hay que evitar que la externalización de la gestión de servicios sea sinónimo de precariedad laboral y de declinación de responsabilidades por parte de la Administración.

*c) Los pliegos de cláusulas para la contratación de los servicios de ayuda a domicilio (SAD). El actual pliego de cláusulas del Ayuntamiento de Barcelona*

El Ayuntamiento de Barcelona ha optado por una gestión externalizada del SAD. Actualmente existen cuatro empresas que gestionan el servicio de atención personal y de limpieza del hogar. Sólo una de ellas es de iniciativa social. Un análisis del actual pliego de cláusulas del contrato para la gestión del SAD lleva a plantear algunas consideraciones y propuestas:

- El pliego de cláusulas de atención domiciliaria actual sólo prevé dos servicios: el de trabajo familiar y el de auxiliar de limpieza. Los otros servicios (comidas y lavandería) tienen sus propios pliegos de condiciones y se adjudican a otros proveedores. En cambio, la cartera de servicios posibles en el domicilio (atención personal, limpieza, comidas y lavandería) requiere una coordinación de todos estos para prestar un servicio de calidad al usuario. Por ello, la atención integral al usuario se puede ver afectada por la necesidad y, al mismo tiempo, la dificultad de coordinar los servicios proporcionados por empresas diferentes en un mismo domicilio. Una posible solución sería que la prestación de todos estos servicios la realizara un único proveedor. De esta forma se optimizaría la atención, y ello permitiría que el usuario disfrutara de la tranquilidad de tener un único interlocutor para plantear cuestiones referentes a los servicios que recibe, propuestas o quejas.



- La duración del contrato de gestión actualmente es de un año y medio. Sería mejor un plazo de cuatro años, prorrogables, para facilitar que las empresas y entidades hicieran una adecuada planificación de las inversiones necesarias, tanto por lo que se refiere a aspectos económicos como por lo que se refiere a recursos humanos. Al mismo tiempo, la ampliación de la duración del contrato disminuiría la precariedad laboral del personal y se facilitaría su profesionalización. Ello repercutiría en la mejora de la calidad del servicio puesto que el usuario necesita establecer un vínculo con la persona que lo cuida en el domicilio. Para conseguirlo es necesario que transcurra un tiempo y no tiene sentido que esta relación se rompa por un tema de gestión. La calidad que ofrece la continuidad del servicio no queda suficientemente garantizada cuando se produce una subrogación del personal siempre que se produce un cambio en la entidad que gestiona el servicio.
- Actualmente en la ciudad existen cuatro zonas para la provisión del SAD. Ello implica que solamente tengan acceso a él grandes empresas con un volumen de gestión y con grandes posibilidades de financiación. La buena gestión del servicio de ayuda a domicilio es un reto considerable por su complejidad. Se podría considerar el dividir el municipio en zonas más reducidas, por ejemplo, zonas que coincidieran con los distritos de la ciudad. Ello comportaría una gestión más racional. También se abriría la puerta a una mayor competencia, puesto que podrían presentarse más proveedores, lo que favorecería la presencia de las entidades del tercer sector. Sólo dos de las diez empresas que presentaron un proyecto y que reunían los criterios de solvencia técnica y financiera establecida en el pliego de cláusulas, en el último concurso público, eran de iniciativa social.
- Actualmente la puntuación de las cuestiones técnicas es de hasta 90 puntos, y la de las económicas, de hasta 10 puntos. Ello posibilita que se realice una valoración mucho más técnica y de calidad que económica. De todas formas, las condiciones económicas tienen un presupuesto demasiado ajustado. Si, además, se añade la oferta de abaratamiento que presentan las empresas para obtener más puntuación, ello repercute obviamente en las condiciones laborales de los trabajadores. Partiendo de una valoración ajustada del coste del servicio, el presupuesto debería ser lo que marca el pliego. Y, en cualquier caso, no deberían valorarse aquellas ofertas económicas a la baja que podrían dar lugar a una disminución de la calidad. Sobre las cuestiones técnicas es necesario puntuar los proyectos a partir de un conocimiento real de las empresas. Por ello, y para garantizar los aspectos de calidad y de proximidad, sería necesario puntuar aspectos como el arraigo en el territorio, el conocimiento de la población que debe atenderse y la experiencia previa en el sector. Si sólo se tiene en cuenta el proyecto escrito de la empresa, existe el peligro de que esta plantee una organización del servicio y unas mejoras que no se puedan llevar a la práctica. Así ha ocurrido en uno de los proyectos que han superado el pliego de cláusulas; en este caso, surgieron diferencias entre lo que se dijo que se haría y lo que realmente se acabó haciendo.

- En el apartado de recursos humanos se valora la formación inicial y continua de los trabajadores, la fidelización, la supervisión, etc. Pero el problema es tener la seguridad de que efectivamente las empresas van a hacer lo que exponen en sus proyectos. Por ello debería estar mejor valorada una empresa que tenga sensibilidad hacia el sector, que tenga como objetivo el servicio al usuario y no las ganancias económicas o que disponga de mecanismos de participación de los trabajadores. Si sólo se valora lo que dice el proyecto, la puntuación puede ser más alta para aquellas empresas que tengan un potente departamento dedicado a la realización de proyectos y que además los adapten a los requisitos de cada pliego. Pero ello no tendrá, necesariamente, una correlación con el servicio que acabará prestándose.
- Las condiciones actuales tienen en cuenta la orientación social de la empresa y en concreto la presencia de voluntariado. Pero no debería puntuarse igual una empresa que realiza un convenio con una entidad de voluntariado o de inserción social por exigencia del pliego, que la que tiene colaboraciones consolidadas y voluntarios propios que participan en los objetivos de la entidad y aseguran, por lo tanto, el servicio. En el primer caso, nadie puede asegurar que realmente se preste el servicio.
- Con el fin de garantizar una mayor transparencia y control debería ser el propio Ayuntamiento quien contratara la empresa que debe realizar el estudio de satisfacción, y no el proveedor de servicios tal y como ahora está previsto. Evidentemente, la empresa proveedora debe llevar a cabo actuaciones de control de la calidad del servicio que presta. Pero ello no excluye que el Ayuntamiento le exija un buen servicio, tanto cuantitativamente como cualitativamente, y disponga de los mecanismos necesarios para controlarlo. No se puede delegar en la empresa proveedora la tarea de un control de calidad tan básico e importante como es medir la satisfacción del usuario.

Recogiendo las consideraciones expuestas, se pueden plantear los siguientes puntos que hay que tener en cuenta para asegurar una atención domiciliar de calidad:

- La homologación y acreditación de las empresas de ayuda a domicilio de forma que se tenga presente la incorporación de fórmulas directas o indirectas de participación de los usuarios, tal y como prevé la legislación de servicios sociales.
- Garantizar que el modelo de atención del SAD quede reflejado en los pliegos de cláusulas. Estos pliegos han de tener presupuesto suficiente y prever unas condiciones profesionales y laborales dignas.
- Facilitar el acceso a empresas del tercer sector o de iniciativa social, con el fin de dar prevalencia a los programas de proximidad, de personalización, de participación y de acompañamiento en actividades que aporten bienestar personal y social en el barrio.
- El seguimiento y control por parte del Ayuntamiento de las empresas proveedoras de los diferentes servicios.
- La unificación de la formación requerida para el servicio.

Finalmente, en la atención domiciliaria hay que tener en cuenta que el servicio se dirige tanto a personas con dependencia como a personas con dificultades de adaptación social. Ello incluye personas mayores pero también otros colectivos como los niños, las familias y los adultos que necesitan dicho apoyo para mantener y mejorar su calidad de vida en su entorno habitual, y como medida preventiva y educativa.

## LAS QUEJAS

<b>Atención social</b>	<b>Número de quejas</b>
<b>Total</b>	<b>29</b>

En el apartado de atención social la Síndica de Greuges ha recibido 29 quejas.

En total se han resuelto 34 quejas (28 del año 2007 y 6 del año 2006).

Las quejas que se refieren a colectivos específicos, como personas mayores, personas sin techo y personas que ejercen la prostitución, a pesar de que tienen que ver con la atención social, se tratan en apartados independientes.

En total el número de quejas de este apartado ha sido de 29, la mayoría referidas a la atención recibida en los centros de servicios sociales o a la disconformidad con la denegación de ayudas económicas o servicios. Las quejas “no competenciales” eran de personas que no residían en el municipio o sobre servicios que no son competencia del Ayuntamiento.

La mayoría de estas quejas se ha traducido en una tarea de asesoramiento al ciudadano y resoluciones directas a partir de intervenciones mediadoras con los centros de servicios sociales. El objetivo ha sido el asegurar que sus derechos sociales estuvieran garantizados. Otras quejas sobre las listas de espera y la atención telefónica han acabado no formalizándose pero han dado lugar a una intervención de oficio de la Síndica.

Otras personas se han quejado de los servicios sociales: cambios frecuentes de profesionales, insuficiente coordinación entre las diferentes redes asistenciales, listas de espera, etc. Por su trascendencia es preciso mencionar las quejas recibidas por la falta de calidad de algunos servicios públicos gestionados por empresas privadas que no cumplían con las condiciones técnicas estipuladas en sus contratos de prestación de servicios. También existen quejas porque no se cubren las bajas de personal. Al mismo tiempo, se han repetido las que denuncian la falta de residencias para personas con discapacidad psíquica.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

Un ciudadano se quejó porque los servicios sociales le habían retirado una ayuda económica por alojamiento sin previo aviso, y por lo tanto suponía que podría ser que no se respetaran sus derechos sociales.

El estudio de la intervención hecha por el centro de servicios sociales acreditaba una intervención integral con la familia puesto que se habían abordado tanto los aspectos puramente económicos como los sociolaborales, la tramitación de una pensión no contributiva, el apoyo en la búsqueda de vivienda, el alojamiento durante seis meses, etc. La retirada de la ayuda por alojamiento se le había notificado por escrito un mes antes ante el incumplimiento de la familia de los acuerdos tomados y porque contaba con otras alternativas de alojamiento, aunque estas no eran admitidas por la familia.

La Síndica de Greuges desestimó la queja al comprobar la correcta actuación de los servicios sociales. Esta queja, pero, sirvió para constatar, una vez más, la falta de vivienda asequible para determinadas situaciones familiares.

Una vecina presentó una queja porque no se había resuelto una demanda de intervención a los servicios sociales por los fuertes olores que emanaban de un piso de su escalera.

En el estudio de la queja se constató que desde los servicios sociales se hicieron diversas visitas en el domicilio de la persona motivo de la queja, pero no se realizó ninguna intervención ante la imposibilidad de ponerse en contacto con ella. Sin embargo, asesoraron a la promotora de la queja sobre las actuaciones que podría llevar a cabo, como comunicar la situación a la Fiscalía por presunta incapacidad del vecino y a Salud Pública por problemas de higiene. Ante la falta de solución y la insistencia de la vecina se programaron diversas visitas con los servicios técnicos del Distrito del Eixample y estaba previsto solicitar una orden judicial si las acciones no daban resultado. Desde la Sindicatura se llevó a cabo un esmerado seguimiento del tema, y al cerrar el presente informe consta que el causante de la queja es atendido por el centro de servicios sociales correspondiente.

Se estimó la queja porque en situaciones de probable riesgo para la salud, los servicios públicos tienen la obligación de intervenir activamente y eficientemente.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

La mayoría de quejas que formulan los ciudadanos sobre la atención recibida en los centros de servicios sociales tienen que ver con la falta de respuesta en cuanto a las expectativas que tienen.

El contenido de las quejas muestra una falta de información clara sobre los derechos sociales y los requisitos de acceso a los servicios y ayudas económicas.

Existen diferencias entre los criterios de los distritos para otorgar ayudas económicas y para acceder al servicio de ayuda a domicilio. Esta diversidad y falta de homogeneización de los servicios y prestaciones entre los distritos

provoca agravios comparativos y desconfianza hacia los servicios sociales y, por ello, hay ciudadanos que se dirigen a la Síndica de Greuges.

En otros casos, los ciudadanos no tienen razón en su queja. El problema reside en que han depositado en los servicios sociales la expectativa de la resolución de su problemática, aunque esta afecte a otras instancias o servicios, y dirigen su frustración hacia los servicios sociales, como se puede ver en uno de los expedientes descritos.

Algunas quejas también han puesto de manifiesto la falta de coordinación ente los servicios sociales, los de inspección y los servicios jurídicos, en casos complejos de personas solas con problemas cognitivos y situaciones de insalubridad de la vivienda. En una de las quejas descritas, hubo una falta de seguimiento de la situación y de una intervención conjunta con los servicios de prevención del distrito y los servicios jurídicos. En actuaciones preventivas, no siempre se encuentran unos circuitos claros con funciones y responsabilidades delimitadas y que haya coordinación de todos los servicios que deben participar en ello, siguiendo la normativa del Decreto 27/2003, de 21 de enero de atención primaria.

### **Calidad de los servicios sociales**

En las quejas recibidas a menudo aparecen situaciones en las que la misma persona, en poco tiempo, ha sido atendida por varios profesionales para tratar el mismo caso. En algunos casos ello era debido a los cambios y rotación del personal, pero también se ha constatado que la organización de los centros dificulta que un mismo profesional mantenga el seguimiento de una persona o situación concreta. La figura del profesional de referencia es clave en el seguimiento de los problemas que puede presentar la persona o familia a lo largo de su ciclo vital. El cambio de profesional en la relación asistencial desorienta a la persona y disminuye considerablemente la efectividad de la actuación profesional. Esta continuidad y la figura del profesional de referencia ya estaba prevista en el Decreto 27/2003, de atención primaria, y se vuelve a hacer referencia a ello en la nueva Ley de Servicios Sociales.

Otros ciudadanos se refieren al tiempo de espera para ser atendidos en los centros de servicios sociales y a la gran dificultad de ser atendidos telefónicamente. A raíz de esta preocupación en abril de 2007, la Síndica de Greuges solicitó al Área de Acción Social y Ciudadanía un informe sobre el volumen de las listas de espera de todos los distritos. La media de espera es de 18,7 días según el Ayuntamiento, pero la investigación llevada a cabo por la Síndica de Greuges, para conocer la situación real de espera en los centros de servicios sociales, aporta una información más precisa. La media de espera del servicio de primera acogida en los 6 distritos que nos facilitaron la información se encontraba alrededor de 30 días (27), con 3 distritos que superaban con creces esta media. Sólo en 2 distritos la espera era inferior a los 15 días.

El balance en general es preocupante. Un servicio de primera acogida tiene que dar una primera respuesta ágil y eficiente al ciudadano y en la información recibida se constata que no queda garantizada la calidad de la atención en los centros de servicios sociales.

Este tiempo de espera para una primera atención y valoración es muy grave. Y es más preocupante ante la demanda que generará la aplicación de la segunda fase de valoraciones de la Ley 39/2006 y del inicio del funcionamiento de la Cartera de Servicios de la Ley de Servicios Sociales, 12/2007, de 11 de octubre. Ello provoca mucha presión y un malestar en los profesionales ya que no podrán ofrecer unos servicios de calidad.

Otro aspecto que todavía no funciona suficientemente es la coordinación de los servicios sociales con otras redes asistenciales. Esta es una necesidad recogida en el libro blanco de servicios sociales del año 2003, que se establece en el Decreto 27/2003, de 21 de enero, de Atención Primaria, y que también recoge el informe elaborado por el Ayuntamiento *Estrategias de mejora de los servicios sociales de atención primaria 2006*. El Ayuntamiento está trabajando para mejorar la coordinación y ello forma parte de sus prioridades, pero por ahora la coordinación todavía depende demasiado de la voluntad de las partes implicadas. Ello dificulta una atención integral y global al usuario, la optimización de recursos y la mejora de la eficacia de los sistemas.

Es especialmente importante la coordinación estable con los servicios sanitarios. Enfermedad y déficits sociales están íntimamente relacionados. Muchos usuarios lo son de las dos redes y una falta de coordinación propicia actuaciones parcializadas. En cambio, cuando se articulan los servicios de salud y los servicios sociales se pueden ofrecer soluciones más estables y globales. Así, tal y como ya se recomendaba en el informe del año 2006, es prioritario poner en marcha los protocolos de coordinación con los servicios de salud y asegurar un mayor liderazgo de los servicios sociales en situaciones complejas.

Finalmente es preciso remarcar, por la gran importancia que tiene, la queja presentada por el Comité de Empresa y la Junta de Personal del Ayuntamiento sobre la falta de personal en los centros de servicios sociales y en particular en los del Distrito de Ciutat Vella. La queja presentada describía diferentes situaciones que se habían dado en los centros de servicios sociales del Distrito de Ciutat Vella, e informaba de las bajas prolongadas de los directores de los centros y otros profesionales sin cubrir, la sustitución de la figura de la recepcionista por personas no cualificadas, etc. Estas situaciones comportan que los profesionales tengan que cubrir estas carencias, y, por sobrecarga de trabajo, necesariamente disminuye la calidad en la atención.

En abril de 2007 la Síndica de Greuges pidió amplia información a los servicios municipales sobre esta situación; las informaciones recibidas están siendo analizadas por la Sindicatura para comprobar si el dimensionado de la plantilla es adecuado a la evolución de la demanda, y si el anunciado incremento de

recursos para el año 2008 podrá absorber déficits y afrontar la demanda que se generará a raíz de la implantación del sistema de atención a la dependencia.

### *RECOMENDACIÓN*

– Llevar a cabo la estrategia de mejora de los servicios sociales de atención primaria para poder garantizar una atención adecuada y de calidad a los ciudadanos y poder dar respuesta a nuevos derechos sociales.

## 2.4.2. Personas mayores

### EL MARCO NORMATIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

Las personas mayores tienen una especial consideración en el artículo 50 de la Constitución. Este artículo habla de rentas, garantías y servicios sociales.

Con rango de ley orgánica el nuevo Estatuto de Cataluña ha establecido que “las personas mayores tienen derecho a vivir con dignidad, libres de explotación y de malos tratos, sin que puedan ser discriminadas a causa de la edad” y los poderes públicos deben garantizar la protección de las personas mayores para que puedan llevar una vida digna e independiente y participar en la vida social y cultural. También deben procurar la plena integración de las personas mayores en la sociedad mediante políticas públicas basadas en el principio de solidaridad intergeneracional.

El marco jurídico del derecho a los servicios regulado hasta el 31 de diciembre de 2007 por el Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre (de refundición de las leyes 12/1983, de 14 de julio; 26/1985, de 27 de diciembre, y 4/1994, de 20 abril, en materia de asistencia y servicios sociales). En esta norma se establecía que es función de los servicios sociales la atención y la promoción del bienestar de la vejez. Esta atención se debe llevar a cabo desde los servicios sociales de atención primaria (que incluyen los de atención domiciliaria) y los especializados, que constituyen el nivel de actuación específica dirigida al diagnóstico, la valoración, el tratamiento, el apoyo y la rehabilitación de los déficits sociales de las personas pertenecientes a colectivos o segmentos de la población caracterizados por la singularidad de sus necesidades. Estos servicios actúan mediante profesionales especializados y, según los casos, con recursos comunitarios, diurnos o residenciales, o con otros recursos que sean adecuados.

Así venía establecido el derecho general a los servicios de atención domiciliaria, los centros de día, los centros residenciales y las viviendas tuteladas. Todos ellos son de obligada existencia; pero el derecho a la atención queda condicionado a la disponibilidad de recursos públicos, y, por lo tanto, las personas que los necesitan queda sometidas al régimen de lista de espera indefinida. En noviembre de 2007 se ha promulgado la nueva Ley de Servicios Sociales, que deja esta sin efectos a partir del 1 de enero de 2008 y que abre nuevas expectativas.

Hasta que no se proceda al despliegue reglamentario de la nueva ley, seguirán vigentes los reglamentos anteriores, especialmente el Decreto 284/1996, que define derechos y obligaciones dentro de cada servicio, y mecanismos de provisión de recursos mediante el Mapa de Servicios Sociales y el Plan de Actuación Social de la Generalitat. También en el Decreto 27/2003 se regularon los servicios de atención primaria y, junto con ellos, el servicio de atención domiciliaria, pero no las garantías de prestación del servicio. Existe la obligación de prestar los servicios, pero el ciudadano no tiene garantía de recibirlos; sólo tiene la expectativa si existen recursos disponibles, y en tal caso tendrá derecho al trato igualitario en el acceso.

En este contexto ha entrado en juego la Ley Estatal de la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia que pasa a garantizar prestaciones básicas e igualitarias en toda España sin perjuicio de las competencias propias de las comunidades autónomas. En Cataluña la Ley de Servicios Sociales ha integrado las prestaciones de



esta Ley y ha dispuesto que el Sistema de Atención a la Dependencia se incluya en la Cartera de Servicios y en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública.

Barcelona, con la promulgación de la Ley de la Carta Municipal en diciembre de 1998, obtuvo un régimen competencial propio, aunque sometido a los principios prestacionales referidos al epígrafe anterior. Su hecho diferencial comporta que todos estos servicios de atención a las personas mayores se cualifiquen de competencia municipal, y, por lo tanto, la Generalitat tiene que traspasar al Ayuntamiento los equipamientos y presupuestos correspondientes.

## LAS QUEJAS

<b>Personas mayores</b>	<b>Número de quejas</b>
<b>Total</b>	<b>41</b>

En el apartado de personas mayores la Síndica de Greuges ha recibido 41 quejas.

En total se han resuelto 41 quejas del año 2007.

Algunas quejas tratan temas exclusivos de personas mayores pero otras, aunque hayan sido presentadas por personas mayores, hacen referencia a temas sociales en general. Algunos de los temas más frecuentes son la calidad de la atención social recibida (recogida en el apartado de atención social), la accesibilidad a los transportes públicos o la vivienda (que se recogen en los apartados pertinentes). Pero las cuestiones que afectan más directamente a las personas mayores son las relacionadas con la calidad y la disponibilidad de los recursos de atención domiciliaria y la atención residencial.

## EXPEDIENTE ILUSTRATIVO

---

Núm. de expediente 1/07

---

Una trabajadora familiar presentó una queja por la calidad del servicio de ayuda domiciliaria (SAD) que ofrece una empresa contratada por el Ayuntamiento. La queja argumentaba que existía una mala comunicación entre la empresa y las trabajadoras familiares, que el traspaso de información era deficiente o inexistente, que se hacía un escaso seguimiento del trabajo realizado en el domicilio, que había una falta de supervisión y coordinación, y numerosas incoherencias en el procedimiento de cambios y sustituciones y en la planificación de los servicios.

El estudio de la Síndica de Greuges puso de manifiesto diferencias importantes entre el proyecto escrito y valorado en el concurso del Ayuntamiento, registrado en el expediente de contratación, y la ejecución de este. En concreto, la nueva implantación de la empresa contratada ocasionó en los primeros meses desajustes que perjudicaron el servicio. Algunos puntos débiles detectados hacían referencia a la organización del servicio en cuanto a los desplazamientos de las trabajadoras a los domicilios, en las

sustituciones y asignaciones urgentes de servicios. Tampoco se ajustaban a los objetivos previstos la coordinación, la supervisión y la formación de las trabajadoras familiares. Por otro lado, no se cumplían los acuerdos y las colaboraciones con entidades sociales de voluntariado y de inserción laboral.

La Síndica de Greuges estimó la queja por la obligación que tiene la Administración municipal de realizar un seguimiento y un control muy minucioso de las tareas de la empresa contratada escuchando tanto a los técnicos y las trabajadoras familiares como a los usuarios que reciben el servicio. Así mismo sugirió que en futuros concursos se haga una revisión del actual pliego de condiciones con el fin de obtener garantías suficientes del cumplimiento de los proyectos de trabajo presentados por las empresas.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

Las quejas recibidas ponen de manifiesto que no existe suficiente seguimiento de la gestión que efectúan las empresas contratadas con el fin de garantizar la calidad del servicio que realizan en nombre del Ayuntamiento.

### **2.4.2.1. La atención domiciliaria**

El seguimiento de las quejas recibidas sobre el servicio de ayuda a domicilio (SAD), tanto por lo que se refiere a la atención personal como por lo que se refiere a la comida servida en el domicilio, ha puesto de manifiesto que este servicio no siempre reúne los criterios de calidad exigibles a todo servicio público. En todos los casos, se evidenciaba un incumplimiento por parte de las empresas de las condiciones establecidas en el contrato de gestión del SAD y una falta de control de la calidad de los servicios por parte del Ayuntamiento. A pesar de que la primera responsabilidad es de la empresa, la Administración debe garantizar unos servicios públicos de calidad.

Las quejas recibidas sobre esta temática propiciaron el estudio de los pliegos de las condiciones técnicas de los contratos de prestación de servicios. En el informe presentado en el mes de junio y citado en este informe, se reflexiona sobre el perfil de los profesionales que prestan el SAD y sobre las características de la gestión del servicio, así mismo se analizan los pliegos de las cláusulas actuales para la contratación del SAD.

En cuanto a los profesionales, los trabajadores familiares, se analiza su formación actual y la deseada, sus condiciones laborales y la previsión de la oferta y la demanda del servicio.

En cuanto a la gestión se analiza el modelo de externalización de servicios adoptado por el Ayuntamiento, en el que la provisión del servicio queda en manos de la Administración y la gestión la realizan entidades tanto de iniciativa social como mercantil contratadas por la Administración.

Finalmente, se hace una revisión del actual pliego de cláusulas para la contratación del SAD, y se proponen una serie de recomendaciones para futuras contrataciones.

El SAD es uno de los servicios que prevé el Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia de la denominada Ley de la Dependencia. Así, este servicio, que hasta ahora dependía de los presupuestos anuales disponibles, pasa a ser un derecho universal. Ello requerirá de las administraciones una ampliación de recursos para proveer de la oferta necesaria y una planificación adecuada.

En este sentido hay que destacar que el Ayuntamiento prevé una ampliación progresiva de los recursos hasta el año 2011, momento en que se podrán atender el doble de las personas atendidas actualmente. Ello permitirá una mejora de las condiciones laborales de los trabajadores y un aumento del número de personas beneficiarias del servicio. Paralelamente a este incremento, habrá que poner en marcha las propuestas que recoja el Plan de Mejora del Sector de Bienestar Social, con el fin de regular los servicios de atención domiciliaria de forma equitativa en toda la ciudad.

#### **2.4.2.2. La atención residencial**

Los contenidos de las quejas sobre los centros residenciales para las personas mayores se centran en aspectos como la falta de plazas residenciales públicas y la calidad de la atención que reciben los residentes. El estudio de estas quejas pone de manifiesto la precariedad del recurso social residencial para personas mayores, problema ya comentado ampliamente en el informe del 2006.

En Barcelona sigue existiendo una falta de plazas residenciales públicas. Según la nueva Ley de Servicios Sociales se prevé un incremento en Cataluña de un 20 % de plazas residenciales hasta el año 2009, pero probablemente será un aumento insuficiente para atender la demanda proveniente de la Ley de la Dependencia. Sería deseable que el incremento fuera mayor que el de la población para compensar déficits actuales.

Es necesaria una inversión más potente para mejorar la situación de las personas mayores que optan, de forma voluntaria o no, por ir a vivir a un centro residencial.

Otro contenido de las quejas se refiere a la calidad de la atención que reciben los residentes por parte de los trabajadores de los centros para personas mayores. En las quejas recibidas los familiares ponen en cuestión la calidad del trato y que el número de profesionales sea suficiente. Además, actualmente la demanda de personal cualificado supera la oferta y, por ello, muchas veces ni las condiciones laborales ni las profesionales tienen un nivel de calidad aceptable. El esfuerzo de las administraciones por hacer un seguimiento y un control del servicio que las empresas prestan al ciudadano tiene que ser muy

esmerado para potenciar un buen trato a las personas atendidas y poder cuidarlas debidamente. Un personal cualificado y bien remunerado es garantía de una buena atención a los residentes.

#### **2.4.2.3. Las solicitudes de plaza residencial pública**

Dentro del ámbito de la atención residencial, destacan las carencias del proceso de resolución de los expedientes de solicitud de plaza residencial pública. Este proceso sigue siendo lento y costoso, tanto por lo que se refiere al tiempo de espera para la resolución de la solicitud de plaza residencial como por lo que se refiere al otorgamiento de una plaza si la resolución es positiva. Esta espera afecta muy negativamente a las personas que ya han hecho la opción de ingresar en una residencia y a sus familiares. Por ello hay que insistir en la necesidad de revisar el procedimiento y los criterios de acceso a los servicios y programas de atención a las personas mayores gestionados por el ICASS, pero cuya competencia corresponde al Ayuntamiento según la Carta Municipal. Mientras la gestión esté en manos de la Generalitat, es preciso potenciar la colaboración entre las administraciones autonómica y municipal con el fin de que la información sobre plazas vacantes sea más ágil, en este sentido la propuesta que recoge la Ley de Servicios Sociales sobre la creación de un “sistema de información social” puede ayudar a ofrecer una mejor atención al usuario y transparencia en este proceso.

Sobre este tema, una queja sobre la situación que vivía una pareja de personas mayores que tenía que abandonar su domicilio habitual, originó una actuación de oficio de la Síndica de Greuges. La resolución de esta queja motivó algunas consideraciones sobre el procedimiento de solicitud de plazas residenciales públicas:

- El actual procedimiento de resolución de la solicitud de plaza residencial, por su complejidad y lentitud, no da respuesta a las demandas urgentes de los ciudadanos.
- El informe social emitido por la trabajadora social de referencia del ciudadano y, por lo tanto, conocedora de la situación del solicitante, debería tener una consideración específica en la valoración y posterior resolución de las solicitudes y ser complementario al baremo social que ya existe y se utiliza. En el informe hay que tener en consideración las necesidades afectivas y emocionales de los solicitantes. Los vínculos entre una pareja o la vinculación con un barrio son aspectos muy importantes.
- La falta de plazas residenciales para personas mayores nuevamente se puso de manifiesto, tanto por el tiempo de espera para encontrar una residencia para el matrimonio como por encontrar una más cercana al domicilio donde había vivido toda la vida.
- El traspaso de las competencias de servicios sociales de atención especializada (residencias, centros de día, etc.) al Ayuntamiento deberá permitir una planificación desde la proximidad que repercuta en una mejor adecuación de los servicios a las necesidades de las personas mayores. Este

traspaso está previsto en la Carta Municipal (Ley 22/1998, de 30 de diciembre) y recogida en el Plan de Actuación Municipal 2008-2011.

### *RECOMENDACIONES*

- Incluir en el pliego de condiciones que rigen los servicios que contrata el Ayuntamiento elementos cuantificables de calidad como son: la fidelización del personal, la proximidad y también criterios de valoración, en función de la naturaleza del servicio, respecto a las entidades de iniciativa social y las entidades de servicios sociales acreditadas, tal y como prevé la nueva Ley de Servicios Sociales.
- Garantizar la calidad del servicio que se ofrece al ciudadano mediante un seguimiento y un control muy minucioso de los servicios externalizados.
- Llevar a cabo una valoración por parte del Ayuntamiento sobre la satisfacción del usuario.

### 2.4.3. Infancia

#### EL MARCO NORMATIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

La Constitución no diferencia entre personas adultas y personas de menor edad legal al asignar derechos y libertades, ni al otorgar responsabilidades. La norma básica y comuna siempre es que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. A ello hay que añadir que el principio constitucional rector de la política social y económica impone que los poderes públicos tienen que asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y también la protección integral de los hijos, ello sin perjuicio de que los padres deben prestar asistencia completa a los hijos durante la minoría de edad y en los otros casos en los que la ley les obligue. Además se remite a los acuerdos internacionales que velan por los derechos de los menores como la Convención de los Derechos de la Infancia. Todo ello está desplegado en diversas leyes estatales (principalmente las de Educación, Protección Jurídica del Menor, Código Civil, Código Penal y Ley de Responsabilidad Penal de los Menores) y en leyes autonómicas (Ley 37/1991, de Medidas de Protección de Menores, Ley 8/1995 de Atención y Protección de la Infancia y la Adolescencia, Código de Familia y Ley de Servicios Sociales).

Recientemente el Estatuto de Autonomía ha dado un nuevo impulso con rango de ley orgánica a los derechos de los menores y a las responsabilidades públicas cuando dice:

“Los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social”, y también: “Los poderes públicos tienen que garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, abandono, malos tratos o crueldad y de la pobreza y sus efectos”.

La legislación sectorial específica más importante sobre derechos de la infancia la tenemos en las áreas de enseñanza, de protección de menores desamparados y de servicios sociales:

– En materia de educación, los derechos están definidos en la Ley Orgánica 8/1985, y en la reciente Ley Orgánica 2/2006, de Educación. Siempre hay que tener en consideración el Real Decreto 696/1995, de Ordenación de la Educación Especial, y también la Ley catalana 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Hogares Infantiles de Calidad. Esta última ley crea una red unificada de hogares infantiles públicos entre los de la Generalitat y los de las administraciones locales. El Gobierno, en coordinación y colaboración con los ayuntamientos, tiene que impulsar el desarrollo de dicha red con la finalidad de asegurar una oferta suficiente para la población menor de 3 años que solicite una plaza en cualquier lugar del territorio de Cataluña –dando prioridad a las zonas socialmente desfavorecidas– y tiene que garantizar que a finales de 2008 la red incluya un mínimo de 30.000 plazas de nueva creación y que estas se mantengan en el futuro.

– En materia de protección de menores desamparados, la legislación se centra en los aspectos de prevención desde el sistema de servicios sociales, y en la tutela automática en el caso de desamparo, con suplencia de la patria potestad. En virtud de

la potestad, los padres y madres deben cuidar a los hijos y tienen, en relación con ellos, los deberes de convivencia, alimentación en el sentido más amplio, educación y formación integral. Los hijos también tienen deberes. Según el Código de Familia, mientras están bajo la potestad de los padres, tienen que obedecerlos, salvo que intenten imponerles conductas indignas o delictivas, y tienen que respetarse mutuamente. El cumplimiento de estas obligaciones por parte de padres y madres es indispensable para el favorable desarrollo personal de los menores, pero no es garantía de desarrollo suficiente para alcanzar la igualdad de oportunidades de todos los menores. Por lo tanto, es preciso que los servicios públicos intervengan con carácter preventivo, complementario, en un grado mayor o menor, y con una actuación sustitutoria plena en caso de desamparo.

– En materia de servicios sociales, la legislación de servicios sociales vigente hasta finales de 2007 (Decreto legislativo 17/1994 de refundición de las tres leyes anteriores) establecía que la atención a la infancia era una de las áreas de intervención del Sistema Catalán de Servicios Sociales para la Atención y la Promoción del Bienestar de la Infancia y la Adolescencia, con el objetivo de contribuir al pleno desarrollo personal, especialmente en los casos en que los entornos sociofamiliar y comunitario tengan un alto riesgo social, y a este objetivo respondían los siguientes servicios:

- Los servicios sociales de atención primaria con funciones de información, orientación y asesoramiento, de trabajo social comunitario y de detección y prevención, de derivación a los servicios sociales de atención especializada, tratamiento de soporte a personas, familias y grupos y gestión de los servicios de atención domiciliaria y los específicos de centros abiertos socioeducativos.
- Los servicios sociales especializados de: EAIA, centros de acogida, centros residenciales de acción educativa y servicios de integración familiar.

Cuando los niños pueden ser víctimas de una crisis de las relaciones familiares, los poderes públicos deben intervenir. La protección jurídica del menor desamparado es una exigencia constitucional. Este es el principio rector de la política social que contiene el artículo 39 de la Constitución sobre la familia y los hijos, y que describe en detalle la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y que es desarrollada por las leyes estatales orgánicas de educación y de protección jurídica del menor, por las leyes catalanas de protección de menores, y de atención a la infancia y por múltiples reglamentos. También por la legislación general de servicios sociales a la que nos hemos referido anteriormente, incluidos los reglamentos sobre los EAIA, y la atención social primaria.

El Ayuntamiento de Barcelona ha asumido los compromisos de la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad. De este documento se desprende la voluntad de ir más allá de los mínimos legales.

Algunos de los compromisos municipales fundamentales con relación a la infancia que emanan de la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad son que el Ayuntamiento debe proteger la vida privada y familiar otorgando protección a la familia en particular en el ámbito de la vivienda. En esta línea, las familias más desfavorecidas deben disponer de ayudas financieras y de estructuras y servicios para la asistencia a la infancia. El Ayuntamiento también debe desarrollar políticas activas para velar por la integridad física de los miembros de las familias, por la desaparición de los malos tratos, y debe adoptar todas las medidas necesarias para proteger a la infancia y la juventud y para favorecer la educación sobre las bases de la democracia, la tolerancia y la posibilidad de la plena participación en la vida de la ciudad en el

marco del respeto a la libertad de elección en el ámbito educativo, religioso, cultural y político.

Pero también hay obligaciones legales concretas en la Carta Municipal de Barcelona, porque el artículo 107 de la Carta Municipal de Barcelona expresa las responsabilidades en el ámbito de los servicios sociales, que se concretan por lo que se refiere a la infancia en:

- Llevar a cabo actividades de prevención y eliminar las causas que llevan a la marginación.
- Programar, prestar y gestionar los servicios sociales especializados correspondientes en el ámbito de la familia y la infancia (EAIA).
- Programar, prestar y gestionar los servicios sociales de atención primaria (con los servicios de equipos básicos, centros abiertos, alojamiento y manutención).

Mediante el Consorcio de Servicios Sociales, el Ayuntamiento debe participar en la gestión de los centros de acogida, los centros residenciales de acción educativa y los servicios de integración familiar.

## LAS QUEJAS

<b>Infancia</b>	<b>Número de quejas</b>
Educación	22
Infancia en riesgo	18
<b>Total</b>	<b>40</b>

En el apartado de infancia la Síndica de Greuges ha recibido 40 quejas.

En total se han resuelto 28 quejas del año 2007. Quedan pendientes de resolver 12 expedientes.

### 2.4.3.1. Educación

Los motivos de queja en el ámbito de educación tratan sobre diversos temas como el desacuerdo en la delimitación de las zonas de proximidad establecidas en la ciudad, la actuación de la inspección en el cambio de centro solicitado por los padres de los alumnos una vez iniciado el curso escolar, o la disconformidad del claustro de profesorado con la decisión del Consorcio de Educación de ampliar una línea en la escuela para cubrir la demanda. Sobre las guarderías ha habido quejas por la disconformidad en los criterios de otorgamiento de plaza, por el procedimiento de cobertura de las plazas escolares una vez concluido el período de matriculación y sobre una supuesta negativa de la escuela a suministrar medicación a los niños. Otras quejas se refieren a obras en los centros o mejoras de la seguridad en los accesos de la escuela.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS



En el informe del 2006 se recogía ampliamente la falta de becas de comedor escolar y las deficiencias de su proceso de solicitud, que fueron motivo de queja a la Sindicatura. Excepto en el Distrito de Ciutat Vella, donde se realiza una gestión conjunta por parte de la Administración local y la autonómica, en la mayoría de las zonas de la ciudad existían dos procesos paralelos: el Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Catalunya concedía becas aplicando unos criterios económicos muy restrictivos y el Ayuntamiento cubría, subsidiariamente, mediante ayudas económicas de servicios sociales, los casos que consideraba necesarios y que no habían quedado asumidos por la otra Administración. Paradojalmente, no todos los centros de servicios sociales municipales aplicaban los mismos criterios ni dotaban las ayudas con la misma cuantía. La Síndica de Greuges, el año pasado, recomendó la gestión coordinada de las ayudas escolares y el aumento del número de beneficiarios. El Ayuntamiento anunció el compromiso de abordar el problema de la insuficiencia de becas y de garantizar las ayudas necesarias. Así mismo, el Programa Municipal para la Infancia y la Adolescencia 2007-2010 ratifica dicho compromiso.

El 15 de mayo de 2007 la Generalitat de Catalunya transfirió al Consorcio la gestión de las becas y el 20 de junio, coincidiendo con la finalización del curso escolar, se aprobó la orden que regula su otorgamiento. Teniendo en cuenta la falta de tiempo para hacer una correcta planificación, el Consorcio ha gestionado, lo más esmeradamente posible, las becas del curso 2007-2008, con la pretensión de incorporar mejoras de cara a la convocatoria del próximo curso. En este sentido, el Consorcio pretende estudiar cuál debe ser la dotación presupuestaria necesaria para cubrir las necesidades y determinar cuál debe ser la documentación que se pedirá a las familias para poder hacer la adecuada valoración de la situación económica. También se ha propuesto que la concesión de becas esté prácticamente determinada al inicio de curso, para no provocar incertidumbres a las familias ni desajustes económicos en las escuelas.

El Consorcio deberá estudiar con detalle si las becas aseguran realmente que todas las familias que necesiten una beca la obtienen, es decir, si el baremo y la puntuación exigida son los correctos, y si el presupuesto y la aportación para cada beca son suficientes. Este año no se ha recibido ninguna queja sobre dicha cuestión.

Por otro lado, este año se han recibido varias quejas sobre los límites de las zonas escolares. Las quejas manifestaban la disconformidad con el área territorial asignada al considerar que la restricción geográfica establecida les impedía obtener la puntuación máxima por el criterio de proximidad para acceder a la escuela en donde deseaban matricular a sus hijos. Paralelamente, cada una de las familias había enviado un escrito de alegaciones al edicto del Consorcio de Educación, por el que se sometía a información pública el acuerdo de modificación de las áreas territoriales de proximidad.

La Sindicatura de Greuges obtuvo la información directamente desde el Consorcio sin necesidad de emitir peticiones de informe al Ayuntamiento. El

Consortio comunicó que había estudiado y respondido cada una de las alegaciones presentadas por los ciudadanos. También que la asignación de escuelas se había llevado a cabo mediante un procedimiento informático y que se habían modificado las áreas de influencia cuando se había constatado que no habían sido suficientemente ajustadas o no se tenían en cuenta las fronteras naturales que suponían las grandes vías de circulación o las vías de tren.

En este tema se constató que la aplicación de las nuevas áreas territoriales que rigen la matrícula de las etapas de educación infantil y primaria responde a la necesidad de cumplir lo que establece la Ley Orgánica de Educación (LOE), aprobada en 2006. Esta establece el derecho a la educación y dice que cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión de alumnos se regirá, entre otros, por el criterio prioritario de proximidad al domicilio. Las administraciones educativas también deben garantizar la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, precepto que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y concertados de un municipio. La zonificación actual contribuye a crear un modelo de escuela de proximidad y pretende ser más equitativa y precisa.

La Síndica de Greuges desestimó las quejas entendiendo que el Consorcio había valorado cada una de las alegaciones presentadas y las había resuelto teniendo en cuenta los criterios que rigen la zonificación. En 3 de los casos supervisados, el Consorcio estimó las alegaciones presentadas por los promotores de las quejas y modificó ligeramente el área territorial de los afectados.

Finalmente, hay que constatar que la colaboración del Consorcio de Educación ha facilitado la gestión eficaz de las quejas que ha recibido la Síndica de Greuges desde el inicio de su actividad.

#### **2.4.3.2. Infancia en riesgo**

##### *a) Centros abiertos*

El informe monográfico de la Síndica de Greuges *Los derechos de la infancia en riesgo en Barcelona y propuestas para garantizarlos* presentado en 2006 enmarca el contexto jurídico de los derechos de los niños, analiza la realidad social y asistencial en Barcelona y acaba con una serie de conclusiones y recomendaciones sobre la prevención del riesgo, sobre los servicios de atención a la infancia y sobre la organización administrativa y la planificación. Así mismo, el informe remarca la falta de centros abiertos socioeducativos en la ciudad.

Este año, el estudio de un caso presentado por una asociación juvenil que trabaja en un barrio con una problemática social elevada, volvió a poner de manifiesto la falta de centros de abiertos. Estos centros realizan una tarea socioeducativa diaria durante el tiempo de ocio de los niños y jóvenes y son un recurso idóneo para prevenir las situaciones de riesgo social y de ruptura con la

familia y la escuela. El carácter territorial de los centros abiertos les permite mantener una fuerte vinculación con el entorno donde desarrollan su acción y proporciona el mantenimiento de los vínculos con el niño, ya que actúan en el propio medio.

Después de 13 años de vigencia de la ley que impone los centros abiertos como recursos de existencia obligada a las poblaciones de más de 20.000 habitantes, la ciudad no dispone de ningún centro abierto público. La oferta existente es únicamente la de los centros privados, a cargo de asociaciones y fundaciones mayoritariamente confesionales. Los centros abiertos son muy útiles en la prevención y pueden evitar, en algunos casos, la derivación de los menores a centros de acogida o residenciales, recursos que la ley establece que son los últimos que hay que utilizar y sólo cuando no haya sido posible utilizar ningún otro programa.

En el caso concreto que se supervisó, la entidad promotora de la queja pretendía obtener el reconocimiento y la financiación municipal para funcionar como centro abierto pero se constató que presentaba notables carencias. Por ello se recomendó a la entidad la concreción de las líneas de acción, la reorganización en su funcionamiento y la mejora en la intervención pedagógica. De todas formas, en la resolución de la queja la Síndica de Greuges ratificó a los órganos municipales, en este caso al Distrito de Nou Barris y al Sector de Acción Social y Ciudadanía, la necesidad de dotar a la ciudad de centros abiertos.

El Programa Municipal para la Infancia y la Adolescencia previsto para el 2007-2010 sobre centros abiertos presenta un redactado excesivamente generalista. Cuando explica la acción de mejorar y ampliar la red de equipamientos y servicios de ocio y acción educativa, plantea “redefinir el modelo de centro abierto y desarrollarlo de forma progresiva en el conjunto de distritos de la ciudad”. Será preciso supervisar y concretar el cumplimiento de esta intervención que no está calendarizada ni cuantificada.

#### *b) Los equipos de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA)*

A raíz de la publicación de *Los derechos de la infancia en riesgo en Barcelona y propuestas para garantizarlos*, los EAIA de Barcelona hicieron llegar a la Síndica de Greuges su adhesión a las propuestas y líneas de actuación expresadas. Además, expusieron las disfunciones que se producen en el sistema de atención a menores en situación de alto riesgo social, que se han visto incrementadas después de la reestructuración de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA). Las concretaban en los siguientes aspectos: establecimiento de criterios dispares entre los EFI; falta de recursos ante el número de propuestas de protección, lo que provoca un empeoramiento de las situaciones de riesgo; inadecuación de los espacios de la DGAIA donde se realizan las entrevistas; falta de criterios claros en los circuitos de intervención, y, finalmente, saturación de los equipos con relación al volumen de trabajo que hay que asumir.

Para poder llevar a cabo una adecuada valoración de la situación, la Síndica de Greuges solicitó diversas informaciones a los equipos. Del análisis de los documentos aportados se desprenden una serie de necesidades que competen a la Generalitat, pero también otras de responsabilidad municipal en las que el Ayuntamiento debería intervenir y destinar los esfuerzos necesarios para mejorar la situación actual.

Estos se concretan fundamentalmente en diversos ámbitos:

*Sobre los recursos:* En cuanto a los recursos, las carencias más acusadas, ya sea por el nombre de EAIA que se refieren a ello o por el nombre de casos, son las plazas en centros residenciales de acción educativa (CRAE) y la acogida en familia ajena. En general, los equipos detectan lentitud en la asignación del recurso solicitado. El tiempo de espera para ingresar en un CRAE supera el año, en algún caso.

También se expresa de forma reiterada la falta de centros residenciales de educación intensiva, y la ausencia de centros de estas características para chicas, así como la falta de centros “verticales” que permitan la estancia prolongada de los menores a medida que se hacen mayores y que faciliten la acogida de los hermanos de diferentes edades. Las aportaciones se refieren a la conveniencia de mantener a los menores en su entorno próximo ya que el traslado a centros lejanos los obliga a cambiar de escuela y dificulta la relación con la familia biológica. En general, los equipos hacen una valoración positiva de los centros pequeños que ofrecen una atención más individualizada, y exponen la sobreocupación de algunos CRAE, en los que, por motivos de urgencia, son ingresados los menores sin que se aseguren los mínimos de calidad.

En el ámbito de la seguridad, exponen la falta de eficacia y diligencia de los Mossos d'Esquadra para localizar a los niños que han huido de los centros y que están sin guardador hasta que no los devuelven al centro.

Al mismo tiempo, los equipos señalan la ausencia de centros abiertos públicos, que ofrezcan atención individualizada educativa, así como el déficit en el número de menores atendidos por los servicios de atención domiciliaria desde una óptica educativa (de formación de hábitos, de mejora de las capacidades organizativas de los padres, etc.) y no meramente asistencial, en un horario amplio que incorpore la franja de tarde noche. En los documentos también exponen la dificultad para obtener recursos económicos para atender a las necesidades específicas de los menores tutelados: becas para colonias de verano, etc.

Aunque con menos insistencia, se detecta la necesidad de utilizar las guardas administrativas, recurso que se considera muy positivo y que prácticamente no se utiliza porque no existen plazas ni familias acogedoras; y la falta de centros especializados en niños con trastornos. Así mismo, se constata la falta de recursos de salud mental para que los menores con trastornos puedan recibir el

tratamiento con la periodicidad e intensidad adecuadas. Aparece repetidamente en los informes la necesidad de disponer de centros especializados de atención, y posterior tratamiento, a los adolescentes consumidores de tóxicos.

La lista de carencias finaliza con la ausencia de centros maternoinfantiles, como la extinguida Casa de la Font, que lleven a cabo la tutela de la función maternal y con la de aulas taller y otros recursos formativos no reglados.

*Sobre los protocolos de intervención:* Reiteradamente los equipos expresan disconformidad con la falta de información y comunicación con la DGAIA desde su reestructuración: no se han agilizado los procesos administrativos, se detectan incoherencias, falta de soporte técnico a los EAIA e interferencias a sus propuestas. Se tiene la sensación de que el sistema ha empeorado. Así mismo, manifiestan quejas de los EFI: disparidad de criterios entre los diferentes equipos y adopción de diferentes decisiones en casos muy similares.

Por otro lado, perciben que actualmente se potencian fundamentalmente las funciones de los EAIA en la supervisión documental para favorecer la instrucción del expediente administrativo y que ello va en detrimento del trabajo profesional de cara a las familias. De alguna forma consideran que se ha desautorizado a los equipos. El aumento de burocracia y la sobreexigencia jurídica hacen que los trámites se alarguen excesivamente. Expresan que las propuestas de desamparo se acaban aceptando pero prácticamente nunca con el primer informe. Si bien se considera oportuno mejorar los informes y completarlos con la información necesaria, sería preciso supervisar si el tiempo utilizado para hacerlo es el adecuado o bien si se producen dilaciones excesivas.

Así mismo, los equipos detectan una indefinición en la planificación y protocolización en los casos de retenciones hospitalarias, de huida de los CRAE, del tiempo de espera para la asignación de recursos y en los trámites de audiencia y manifiestan disconformidad con el cambio instaurado en el proceso de atención a las urgencias y la sobrecarga que el nuevo circuito les ha supuesto.

También expresan que la dotación económica de ayuda a las familias extensas de acogida es insuficiente y, finalmente, denuncian que desde hace años está pendiente de resolver el circuito especial y el equipo alternativo de atención a las familias con imposibilidad de trabajo hacia el cambio y con propuesta de inviabilidad del retorno, caracterizadas por su agresividad y falta de control.

*Respecto a las infraestructuras:* Los 11 EAIA de la ciudad y los de comarcas disponen de 3 salas que se utilizan tanto para las visitas de las familias de los menores con estos, como para las entrevistas entre los profesionales del EAIA y las familias. Esta insuficiencia de espacios se calcula que quedará resuelta cuando entre en funcionamiento el nuevo local que la DGAIA está habilitando. Además, algún equipo manifiesta la falta de seguridad del espacio que ocupa y, también, las carencias del espacio (inmueble compartido, poco material, espacio reducido, etc.).

*Respecto de los equipos:* Del análisis de las memorias de los diferentes equipos se desprende que las cargas de trabajo de los diferentes equipos, derivadas del número de casos tratados, no son homogéneas. Supuestamente estas diferencias se ven compensadas con el personal asignado. La Sindicatura de Greuges no ha podido hacer esta comprobación por falta de datos pero, en todo caso, está claro que una de las afirmaciones más reiteradas por los equipos es la falta de personal suficiente para asumir las funciones que tienen encomendadas.

También se detecta el interés por la cohesión interna de los equipos. Esta prioridad está plenamente justificada ya que la tarea que llevan a cabo es, por definición, interdisciplinaria. Vinculado a ello, la conveniencia de mantener la estabilidad aparece frecuentemente en las memorias.

Otro aspecto en el que ponen mucho énfasis es la vinculación con los servicios del entorno y el trabajo en red. Por ello muchos de los EAIA explican que han implantado la territorialización, con la asignación de referentes a cada uno de los barrios.

De forma unánime, la valoración que hacen de la incorporación de los educadores es muy buena, tanto por el trabajo que desarrollan como por la preparación que recibieron antes de integrarse en el equipo.

Los datos aportados ponen de manifiesto que en los equipos que han tenido bajas laborales, en algunos casos, han transcurrido semanas, e incluso meses, antes de que estas hayan sido cubiertas. Ante ello, los EAIA sugieren la posibilidad de tener un servicio itinerante que pueda suplir de forma eficaz las bajas que se puedan producir, o bien que se lleve a cabo una mejor previsión en la gestión de las bolsas de recursos humanos.

Una vez realizado el análisis de la documentación aportada, la Síndica de Greuges también pidió información al Sector de Servicios Personales sobre algunas cuestiones de atención a la infancia de responsabilidad municipal.

Uno de los aspectos estudiados es la cobertura de las bajas. Este es un tema muy importante puesto que hay que tener en cuenta que los EAIA, además de las funciones de valoraciones de casos y de propuesta de medidas de protección, deberían hacer el seguimiento esmerado del proceso del menor y de su familia biológica para conseguir, siempre que sea posible, el retorno al núcleo familiar. La Sindicatura de Greuges ha podido comprobar que, cuando

es preciso suplir a algún profesional, no siempre se ha realizado con la necesaria agilidad.

En este sentido, el convenio suscrito entre la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona, en cuanto a los equipos de EAIA, especifica que las incapacidades laborales serán sustituidas, a más tardar, en 16 días y las bajas definitivas en 2 meses. Sin embargo, el protocolo establecido para la cobertura de bajas implica el trabajo coordinado de muchos órganos municipales: la Dirección Técnica comunica la demanda de sustitución al Departamento de Administración, este pide a la Inspección Médica la previsión de la duración de la baja y se gestiona la demanda en el Departamento de Gestión de Recursos Humanos (que es el órgano que gestiona las listas de bolsas de trabajo). Este facilita los datos personales al Departamento de Administración para que localice, dejando hasta 3 avisos, a los posibles sustitutos. Si los sustitutos no desean cubrir la demanda tienen que hacer llegar la renuncia por escrito. Si la aceptan la sustitución tienen que presentar la documentación exigida al Departamento de Administración y se pacta la fecha de incorporación en seguida que Recursos Humanos comunica que el contrato está firmado.

El proceso, pactado con los representantes de los trabajadores, asegura la máxima transparencia administrativa en la gestión pero le falta la agilidad necesaria. El establecimiento de un servicio itinerante de apoyo podría suplir rápidamente las bajas o reforzar a los equipos cuando no fueran necesarias las sustituciones.

Del estudio de la información se desprende una serie de carencias y desajustes que repercuten en la eficacia de la protección a los menores. En algunos aspectos el Ayuntamiento debería intervenir directamente, en cumplimiento de las responsabilidades municipales otorgadas por normativa, y en otros indirectamente, legitimado por su participación en el Consorcio de Servicios Sociales, que tiene que procurar que se asegure la debida protección del menor, ya sea con fondos propios o con los que aporte la Administración autonómica.

### *RECOMENDACIONES*

La decisión que la Síndica de Greuges hizo llegar al Ayuntamiento en el mes de octubre de 2007 sugería la mejora de los siguientes aspectos:

- Recursos humanos: dotación suficiente de personal a los equipos y adecuada previsión de las sustituciones. Se sugirió la implantación de un servicio itinerante, formado por profesionales de las diferentes disciplinas, que pueda cubrir ágilmente las bajas y reforzar a los equipos en caso de que no sea necesario hacer suplencias.
- Recursos técnicos: implantación de los recursos para garantizar que se lleven a cabo adecuadamente las funciones de los EAIA, de prevención y

detección de situaciones de riesgo, de control del tratamiento de los menores y de seguimiento de los planes de trabajo con las familias.

- Recursos asistenciales: creación de centros abiertos e impulso decidido de ampliación del servicio de atención domiciliaria socioeducativa (ya previsto en el Plan Municipal para la Inclusión Social).

Por otro lado, y posteriormente a estas recomendaciones, en el ámbito de las atribuciones asignadas a los EAIA en los meses de noviembre y diciembre de 2007, la Síndica de Greuges recibió 8 quejas referidas al desacuerdo de los equipos ante la petición expresada por la DGAIA de intervenir con carácter prioritario o urgente para estudiar la situación de riesgo de determinados menores. Los profesionales expresaban que, según el Decreto de creación 338/1986 y la Orden de 27 d'octubre de 1987, no son equipos de urgencias ni cuentan con los recursos profesionales y de infraestructura para atender con celeridad y rigor esta demanda. Finalmente parece ser que estos casos pasan a ser atendidos por un nuevo servicio externalizado creado por la DGAIA de valoración inmediata de los malos tratos infantiles. En la espera de recibir la confirmación formal de la solución dada a esta gravísima situación de descoordinación en el momento de cerrar el presente informe la Síndica de Greuges considera que es totalmente necesario que se establezca un protocolo concreto, ágil y consensuado que ponga fin a situaciones como la descrita en las que la falta de acuerdo entre las dos administraciones responsables de atención a la infancia en riesgo ha provocado que durante un tiempo ninguna de las dos haya estudiado los casos y que los niños hayan estado en situación de gran vulnerabilidad. Y ello esperando que pronto se asuma por parte del Ayuntamiento la competencia plena que le corresponde en estas funciones desde la Ley de Descentralización de Servicios Sociales del año 1994 y la de la Carta Municipal de 1998, porque está acreditado que compartir competencias en temas muy sensibles y costosos entre dos administraciones no es la solución ideal.



#### 2.4.4. Inmigración

##### EL MARCO NORMATIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

La Constitución sólo habla de inmigración para referirse a la política de regreso de los emigrantes españoles a España. Pero en la inmigración también debe tenerse en cuenta el derecho a la integración social, que se encuentra en el artículo 9.2 de la Constitución Española, que establece: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; eliminar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

La Ley 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social –con las sucesivas modificaciones–, establece el marco jurídico de los aspectos substantivos de la situación de las personas que no tienen nacionalidad española, que se completa con la legislación de asilo y de apatridia.

El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, aprueba el reglamento de esta Ley. La misma Ley y su reglamento de desarrollo, el RD 2393/2004, confieren a los ayuntamientos dos tipos específicos de competencia administrativa: la elaboración del informe del lugar de residencia, a efectos de tramitar el reagrupamiento familiar, y la elaboración del informe que acredita la inserción social del extranjero, para obtener la autorización de residencia por arraigo.

En cuanto a los derechos sociales, el Estatuto de Autonomía del 2006 también dice que los poderes públicos tienen que emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y tienen que promover las políticas que garanticen el reconocimiento y efectividad de sus derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que les permitan la plena acomodación social y económica, y la participación en los asuntos públicos. Añade el Estatuto que: “Los poderes públicos tienen que velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas, y tienen que fomentar las relaciones interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación.”

En el aspecto de integración social, la competencia se desprende del derecho a los servicios básicos y comunitarios que la ley de extranjería reconoce (art. 14, el derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales): “Los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y prestaciones sociales tanto los generales y básicos como los específicos en las mismas condiciones que los españoles. Cualquiera que sea la situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.”

Con la política de integración, tiene mucho que ver el reconocimiento que hace la Ley de Extranjería de otros derechos sociales, como la asistencia sanitaria o la vivienda, y también la educación, en los que también tiene competencia concurrente la Administración municipal. Además, las previsiones de esta legislación sobre los derechos de reunión, asociación, sindicación, huelga y educación tienen que ensancharse más a consecuencia de la Sentencia núm. 236/2007 del Tribunal Constitucional, de 7 noviembre, que abre más las posibilidades de los inmigrantes en nombre de la dignidad humana.

Aparte de todo ello, para Barcelona, que ha suscrito la Carta de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, ciudadanos son todas las personas que viven, trabajan o simplemente se encuentran en la ciudad o transitan por ella. Y, por lo tanto, para los extranjeros que tienen proyecto de vida en nuestra ciudad, el reconocimiento del derecho a la igualdad en todo lo que la ley no prohíbe es premisa de integración social.

## LAS QUEJAS

Inmigración	Número de quejas
<b>Total</b>	<b>23</b>

En el apartado de inmigración la Síndica de Greuges ha recibido 23 quejas. En total se han resuelto 23 quejas del año 2007.

En este apartado sólo se recogen aquellas quejas que tienen que ver con la propia condición de persona inmigrada como ciudadana de Barcelona. A pesar de ello, como en otros años, se han podido resolver diversas quejas mediante la relación con la Subdelegación del Gobierno en Barcelona. Otras quejas han sido trasladadas a la Oficina del Defensor del Pueblo. Y algunas de las quejas recibidas sobre este tema provenían de inmigrantes con situación administrativa regularizada sobre aspectos más específicos de tipo social y, por lo tanto, no se han contabilizado como quejas sobre inmigración.

Entre otros temas, algunas de las quejas de este año se refieren a la falta de respuesta a una solicitud de trabajo, la denegación a tramitar visados a dos miembros de una familia reagrupada por parte del Consulado Español; la falta de información de la Subdelegación de Gobierno sobre el estado de tramitación de los expedientes, descoordinación de los trámites del Registro Civil para obtener el permiso de residencia después de contraer matrimonio con un ciudadano español en el extranjero o falta de homologación de titulaciones académicas; estos asuntos se han resuelto con asesoramiento y orientación. Otros problemas están relacionados con el acceso a la vivienda, ya sea por la denegación al acceso al alquiler por el hecho de ser extranjeros o por los precios abusivos de ciertos propietarios ante la situación de necesidad; otros temas tratados se refieren a la poca agilidad en los trámites administrativos, lo que impide que una persona que ha obtenido la nacionalidad un mes antes de las elecciones municipales pueda ejercer su derecho a voto, o el excesivo tiempo de espera para obtener el informe municipal preceptivo para la tramitación de la residencia por arraigo.

En el ámbito de inmigración, un motivo frecuente de queja ha sido la atención al público que se ofrece en el Servicio de Atención a Inmigrantes y Extranjeros Refugiados (SAIER).

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

A raíz de las quejas sobre el funcionamiento del SAIER, una asesora de la Sindicatura de Greuges realizó una visita al centro y comprobó personalmente las carencias denunciadas. El día de la visita, el servicio abrió las puertas con 15 minutos de retraso. En la calle había una cola de aproximadamente 30 personas. Una vez iniciado el servicio, una trabajadora del SAIER atendió a los visitantes en varios idiomas y los dirigió mayoritariamente al punto de información. Allí nuevamente seguían haciendo cola pero ahora con un número de orden. El público sobrepasaba ampliamente las previsiones de capacidad de la instalación, y, por lo tanto, algunas personas tenían que seguir la espera en

la calle. Otro aspecto relevante del local es el punto de información, atendido por tres trabajadores, ya que no tenía elemento separador que permitiera mantener la intimidad de las personas que estaban siendo atendidas simultáneamente. La situación general del servicio y los medios disponibles no era comparable a la de otras instalaciones municipales de atención al público.

A raíz de la situación constatada en esta visita, la Síndica de Greuges abrió una actuación de oficio en la que solicitaba al Ayuntamiento información sobre el protocolo de atención de este servicio y sobre los recursos de que se dispone para ofrecer un servicio ágil y eficiente. Los datos del informe que emitió el Ayuntamiento permitieron contrastar las diversas quejas de los ciudadanos. Cinco profesionales polivalentes contratados por 35 horas semanales atienden diariamente unas 200 personas y al mismo tiempo tienen que controlar la distribución de las visitas, atender al teléfono y derivar a recursos externos. La saturación de este servicio comporta que el tiempo de espera pueda ser de 1 o 2 horas únicamente para obtener una cita. Al mismo tiempo, el programa informático que sirve de apoyo para la gestión es muy lento y a menudo deja de funcionar, lo que aumenta la saturación en el servicio y el retraso en la atención.

La existencia de este servicio creado por el Ayuntamiento y la buena disposición de los profesionales que trabajan en él, como se recogió en el informe del 2006, no es suficiente. Es preciso que los ciudadanos que lo usan puedan tener la seguridad de que el servicio es efectivo, ágil y de calidad, y para ello hay que mejorar los procedimientos, el sistema de gestión administrativa y el entorno. También hay que adaptar el número de personal destinado a este servicio a la demanda actual. El número de usuarios se ha multiplicado durante los últimos años pero en estos momentos los recursos son prácticamente los mismos que cuando se creó el SAIER en 1991.

Es preciso añadir que las insuficiencias de este servicio también provocan que los usuarios busquen otras vías y entidades que les puedan ayudar a solucionar los trámites administrativos que han de realizar. Estas alternativas, que no están sujetas al control público, no siempre ofrecen las garantías suficientes ni la mejor orientación a los inmigrantes. Un servicio público eficaz y suficiente en este ámbito evitaría la utilización de alternativas poco fiables o que promuevan procedimientos irregulares.

Por otro lado, durante el año 2007, la Síndica de Greuges visitó algunos centros de apoyo a inmigrantes de Barcelona gestionados por organizaciones no gubernamentales. En dichas visitas se recogieron las inquietudes de los usuarios y de sus responsables, entre las que destacaban la lentitud de los trámites administrativos; los problemas relacionados con la regularización y que impiden tener un trabajo; la falta de acceso a las ofertas públicas de formación ocupacional, y las dificultades para poder disponer de un piso con las condiciones necesarias para obtener el informe favorable de disponibilidad de vivienda, documento que se exige en el procedimiento para el reagrupamiento familiar.

En este último punto, hay que destacar que la nueva Ley del Derecho a la Vivienda hace mención expresa a la igualdad en el acceso y ocupación de la vivienda. Parte del derecho a la igualdad reconocido en los artículos 14 y 9.2 de la Constitución Española y en la Directiva 2000/343 CE del Consejo, de 29 de junio, donde se aplica el principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

Finalmente, también se han podido constatar problemas con el sistema actual de contratación en origen. Un colectivo de trabajadores de nacionalidad colombiana, que fueron contratados en origen para prestar servicios en una empresa española que gestiona centros geriátricos, expuso su condición a la Síndica de Greuges.

Los trabajadores fueron contratados por un período de 1 año y con un salario aproximado de 700 euros, que es lo que resulta de la aplicación de un convenio colectivo estatal; con este sueldo una persona no tiene el mismo poder adquisitivo en Barcelona que en otros municipios españoles. Los trabajadores asumieron el coste del billete de avión y aquí se les facilitó alojamiento durante 2 meses a causa de las dificultades para encontrar un alojamiento que pudieran asumir con su salario. Tampoco disponían de dinero para hacer frente al pago del depósito que solicitan las agencias inmobiliarias y para este tipo de contrato los bancos no les concedían ningún crédito. Al mismo tiempo, el horario partido o los turnos irregulares no les permitía realizar otros trabajos que incrementaran sus ingresos para hacer frente a estos gastos. La suma de estas situaciones genera una sensación de frustración.

Si bien es cierto que la contratación en origen está regulada por ley y sobrepasa las competencias municipales, esta práctica se podría mejorar con medidas como facilitar a las personas interesadas en la oferta de trabajo una información más transparente que dé a conocer, por ejemplo, circunstancias como la de los precios de la vivienda en la ciudad, o la necesidad de conseguir otros trabajos para obtener unos ingresos complementarios. Si se hubiera transmitido toda la información de forma transparente, muchos de ellos habrían tenido todos los elementos para decidir si realmente les interesaba venir a trabajar a nuestro país.

La Administración debería preocuparse de que las condiciones de estos trabajadores sean adecuadas, ya que, si no están bien tratados, no prestarán una atención de calidad en los servicios que ofrecen en la ciudad.

También es un problema que las reagrupaciones familiares no comporten el permiso de trabajo junto con el de residencia. Ello, entre otros perjuicios, impide que dichas personas tengan el acceso a la formación que se ofrece desde Barcelona Activa, formación que puede ser muy útil para que estas personas puedan prestar los servicios en los ámbitos en los que ahora hay falta de profesionales, como los que se requieren para dar cumplimiento a la Ley de la Dependencia.

Consideración especial merece el colectivo de ciudadanos extranjeros que viven en la ciudad en situación de estancia o residencia irregular y que, por lo tanto, tienen que asumir una situación muy difícil. De la situación de estas personas se ha ocupado recientemente el Tribunal Constitucional resolviendo diferentes recursos de inconstitucionalidad sobre diversos aspectos de la Ley de Extranjería. Sobre los derechos fundamentales de reunión, asociación y sindicación, ha declarado que estos no se pueden negar a los inmigrantes porque forman parte de la dignidad humana, pero pueden ser condicionados por ley cuando las personas que los quieren ejercer no tienen condición legal de residentes. El Tribunal también hace consideraciones sobre el derecho a la educación, ya que este derecho tiene una inequívoca vinculación con la dignidad humana, así como una innegable trascendencia para el pleno y libre desarrollo de la personalidad y para la convivencia en sociedad, que se ve reforzada mediante la enseñanza de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, los cuales son necesarios para establecer “una sociedad democrática avanzada”, tal y como dice la Constitución. El Tribunal recuerda que el artículo 27 de la Constitución dice que: “Todos tienen derecho a la educación”, y que “La educación tendrá como objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. El pronunciamiento final hace referencia únicamente a los menores de 18 años, porque el redactado cuestionado en el recurso de inconstitucionalidad que resuelve es el artículo 9.3 de la Ley de Extranjería, que sólo reconoce el derecho a la educación no obligatoria a los menores residentes.

Los razonamientos del Tribunal Constitucional son claramente extrapolables a los mayores de edad. La educación, además de ser un derecho para todos, siempre aporta valores positivos de interés general y de mejora de la convivencia, sea cual sea la situación administrativa de quien la reciba. Por lo tanto, no es acertado limitar el acceso a la educación y la formación, ya que afecta a la dignidad humana de los trabajadores irregulares, de los menores extranjeros no acompañados y de las mujeres inmigradas irregularmente que ejercen la prostitución para sobrevivir.

En los últimos años, el Ayuntamiento ha promocionado la idea de “Barcelona, ciudad educadora”. Por los motivos mencionados, entre los objetivos de este proyecto debería incluirse la formación de los inmigrantes en situación de estancia irregular.

### *RECOMENDACIONES*

- Mejorar el entorno de acogida del Servicio de Atención a Inmigrantes y Extranjeros Refugiados y dotarlos de los recursos que hagan que este servicio sea realmente ágil y de calidad, tal y como ya se recomendó en el informe de la Síndica de Greuges del año 2006.
- Promover el acceso a la formación cultural y ocupacional de las personas que se encuentran en Barcelona en situación de estancia irregular para

facilitar su desarrollo personal aquí o en cualquier lugar al que puedan marchar.

#### 2.4.5. Personas sin techo

##### EL MARCO NORMATIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

Basándose en los principios de los artículos 9.2 (integración social), 10 (dignidad) y 41 (asistencia social) de la Constitución, la legislación catalana de servicios sociales vigente durante el año 2007, contenida en el Decreto Legislativo 17/1994, y en los decretos 284/1996 y 27/2003, establece las obligaciones públicas para:

- a) Garantizar y facilitar a todos los ciudadanos el acceso a las prestaciones y servicios que tiendan a favorecer un desarrollo libre y pleno de la persona y de los colectivos dentro de la sociedad, especialmente en caso de limitaciones y carencias.
- b) Promover la prevención y eliminación de las causas que llevan a la marginación.
- c) Conseguir la integración de todos los ciudadanos en la sociedad y favorecer la solidaridad y la participación ciudadana.

Tal y como hemos visto en el apartado 2.4.1, el Estatuto de Autonomía ha añadido nuevas exigencias a los poderes públicos para garantizar la cohesión y el bienestar sociales:

- Velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y de los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y de riesgo de exclusión social.
- Velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables.

Son obligaciones municipales el establecer y mantener los servicios sociales de atención social primaria, que deben disponer de los recursos adecuados a que hace referencia el Decreto 27/2003, los servicios residenciales de estancia limitada, los servicios de comedor y los servicios de asesoramiento técnico de atención social primaria.

##### LAS QUEJAS

Personas sin techo	Número de quejas
<b>Total</b>	<b>12</b>

En el apartado de personas sin techo la Síndica de Greuges ha recibido 12 quejas.

En total se han resuelto 11 quejas del año 2007. Queda pendiente de resolver 1 expediente.

Una parte de las quejas ha sido presentada por ciudadanos que comunicaban a esta Sindicatura la existencia de personas sin techo con el fin de que se

tomaran las medidas adecuadas para que fueran atendidas debidamente. En estos casos, el papel de la Síndica de Greuges ha sido el de pedir la intervención de los servicios de inserción social e informar a la persona de los servicios y recursos existentes, y, por lo tanto, las quejas se han resuelto por asesoramiento. Hay que comentar la eficiencia del Servicio de Inserción Social en todas las demandas de intervención que esta Sindicatura les ha presentado.

Otra parte de las quejas han sido efectuadas por los propios interesados y se han acabado concretando en la demanda de una vivienda pública. Valoraban la intervención de los servicios sociales pero se quejaban de la temporalidad de los recursos residenciales. Eran personas que no podían acceder a una vivienda de mercado ni de protección oficial a causa de la precariedad y temporalidad de los trabajos a los que tenían acceso, por la baja remuneración de estos, o porque su fuente de ingresos era únicamente derivada de la pensión no contributiva.

Otras quejas de personas sin techo que han llegado a esta Sindicatura se han referido a la calidad de la comida en un comedor municipal y sobre la atención en un centro residencial de primera acogida. También es preciso dejar constancia de una queja de un familiar por la imposibilidad de encontrar una plaza residencial para una persona sin techo con graves problemas de salud, ingresada en un hospital y a punto de recibir el alta médica, y de una trabajadora social sobre el mismo caso.

## EXPEDIENTES ILUSTRATIVOS

---

Núm. de expediente 265/07

---

El hermano de una persona sin techo que estaba a punto de recibir el alta médica de un hospital presentó una queja porque no encontraba ningún recurso residencial público que la pudiera atender y él no podía hacerse cargo a causa de sus circunstancias familiares y personales. Paralelamente se recibió una queja sobre el mismo caso de una trabajadora social del hospital. Exponía su gran preocupación por la situación del afectado y la falta de soluciones por parte de los servicios sociales municipales que no podían ofrecer una plaza para acogerlo en un servicio de acogida residencial.

En el seguimiento de la queja se comprobó que la persona afectada ya había sido ingresada con anterioridad en el hospital por problemas crónicos y graves de salud. Una vez recuperada y ante la presión hospitalaria para darle el alta y la imposibilidad de encontrar un recurso adecuado a su situación, la trabajadora social lo ingresó en una residencia de personas mayores. A los pocos días, fue expulsado de esta y vivió durante varios días en la calle, sin que pudiera ser localizado. Finalmente, cuando el hermano lo encontró estaba en una situación muy degradada y nuevamente tuvo que ser ingresado en el hospital porque su estado de salud había empeorado considerablemente.

Una vez recuperado, se repitió la situación anterior. Por un lado, la presión del hospital para darle el alta y, por otro lado, la imposibilidad de articular un recurso social adecuado. La trabajadora social manifestaba su preocupación por las consecuencias que podría tener el no encontrar el recurso social adecuado.

En la resolución de la queja, la Síndica de Greuges recomendó de nuevo la necesidad de establecer un sistema de coordinación que asegure que ninguna persona sin techo y que reciba el alta desde un hospital pueda quedar desprotegida en cuanto al ámbito social. En esta situación concreta de urgencia instó a los servicios de inserción social a asegurar la atención residencial de la persona afectada.

## VALORACIÓN DE LAS QUEJAS

En primer lugar se ha valorado muy positivamente el modelo de atención que ha implantado el Ayuntamiento en la atención a las personas sin techo y el esfuerzo presupuestario que ello ha comportado. La creación de nuevos equipamientos sociales de diferentes tipologías en diferentes distritos ha permitido una diversificación de los servicios con un intento de reequilibrar territorialmente el peso de este tipo de equipamientos, en la misma línea de lo que recomendaba el informe de la Síndica de Greuges del año 2005 con relación a los equipamientos sensibles, tanto en el ámbito social como en el de la salud.

También hay que destacar la voluntad del Ayuntamiento para trabajar con las entidades de iniciativa social y la creación de la Red de Atención a Personas Sin Techo, constituida el 28 de abril de 2006 en el marco del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva. Las entidades de iniciativa social que trabajan con personas sin techo son un referente cualificado en la atención a este colectivo y la creación de la Red posibilitará mejorar la atención de las personas sin techo y la cobertura de todas sus necesidades básicas, lo que evitará vacíos y duplicidades. A pesar de ello, se echa en falta su consolidación, la dotación de instrumentos técnicos de gestión adecuados para asegurar el trabajo en red, y también una política basada más en la concertación de servicios y no tanto en las subvenciones.

Sobre las quejas recibidas de casos personales concretos sobre la falta de oferta residencial, se ha estimado en parte la mayoría de las quejas. En estos casos, los servicios sociales habían actuado correctamente pero no se había resuelto el problema residencial del afectado por la falta de un mayor número de viviendas de inserción y de viviendas sociales.

Es cierto que el número de pisos de inclusión se ha incrementado y que se está realizando un trabajo social importante con las personas acogidas. En su momento la Síndica de Greuges ya valoró muy positivamente este tipo de equipamientos porque son un recurso básico para poder trabajar las capacidades de las personas acogidas y posibilitar la integración social. Pero después del tiempo que llevan funcionando todavía no se dispone de indicadores cualitativos que informen del grado de inserción que se ha conseguido, de las recaídas, de las salidas residenciales posteriores, o que permitan valorar si la temporalidad de los recursos es la adecuada; indicadores para planificar los recursos residenciales necesarios y las características que han de tener estos servicios.



La recomendación del informe de la Síndica de Greuges del 2006 sobre la necesidad de asegurar una alternativa residencial digna y estable a las personas con ingresos muy precarios y dificultades de integración social se ha recogido en las medidas de gobierno en el Plan de la Vivienda 2008-2016.

Un problema reciente es la coordinación de las altas hospitalarias con los servicios sociales cuando afectan a personas sin techo y con enfermedades crónicas o problemas de drogadicción. Se ha mejorado la coordinación pero siguen persistiendo casos en los que no se ha resuelto el problema, como el del expediente descrito. Las personas afectadas por esta situación son sumamente vulnerables, tanto por sus problemas sociales como por los problemas de salud. La complejidad de las situaciones hace imprescindible una intervención conjunta de ambos sectores para que la situación de los afectados no se deteriore más.

También es necesario contar con recursos asistenciales adecuados para personas con este tipo de problemática. En estos casos, sería necesaria una mayor sensibilización sobre la gravedad de estas situaciones desde las gerencias y direcciones de los centros hospitalarios con el fin de que, cuando a una persona sin techo se le dé el alta hospitalaria, tenga garantizado el alojamiento y así se puedan evitar las recaídas derivadas de dormir en la calle, circunstancia que la volverá a llevar al hospital.

Generalmente se habla del colectivo de personas sin techo como un todo homogéneo, pero detrás de este colectivo existen personas con situaciones muy diversas y con diferentes posibilidades de integración. Una intervención más eficiente con este colectivo debe ir acompañada de políticas sociales específicas y efectivas en todos los ámbitos, especialmente en cuanto a la formación, el trabajo, la salud y la vivienda. A la diversidad de situaciones habría que responder con la diversidad en la oferta de servicios y recursos, en sus condiciones de acceso y en su temporalidad. Diversidad a la que sólo es posible dar respuesta con un trabajo con la comunidad y con las entidades sociales que operan en el territorio. La clave es establecer una red bien articulada de servicios, potenciar el trabajo que realiza cada entidad y estudiar los posibles vacíos existentes con el fin de asegurar la atención a este colectivo y no romper los procesos de intervención.

### **Las poblaciones itinerantes**

Una realidad que no se ha podido resolver es la situación de los colectivos de familias nómadas que viven en caravanas en lugares insalubres; además, su situación produce conflictos de convivencia con el vecindario. Dentro del marco del Plan del Pueblo Gitano, la Generalitat junto con el Ayuntamiento elaboraron y pusieron en marcha un proyecto de intervención y atención integral de este colectivo con el objetivo de posibilitar su integración social. Pendientes todavía de la evaluación del proyecto, se pueden avanzar algunos problemas

detectados a partir de la información que ha entregado el Ayuntamiento a la Síndica de Greuges y del contacto directo que se ha mantenido con esta población y con las entidades que trabajan con ella.

En los últimos años se ha avanzado en la coordinación de las diferentes administraciones y entidades privadas que intervienen en esta problemática. Se han ofrecido viviendas de inclusión, aparcamiento para sus caravanas, cursos prelaborales, etc. A pesar de ello, algunas familias afectadas no han aceptado los recursos que se les ofrecían. Una dificultad es que las viviendas de inclusión son temporales y no se les ofrecen soluciones más estables, y por ello prefieren seguir viviendo en sus caravanas. Otra dificultad es la integración laboral, la precariedad de los trabajos a los que pueden acceder y la poca remuneración de estos. Ello implica que prefieran seguir trabajando la chatarra, ya que les aporta mayores ingresos y libertad de horarios. En cuanto a los cursos prelaborales que se les ofrecen, sería preciso diseñar una formación adecuada a su actividad laboral, para que pudieran mejorar sus capacidades de poder realizar un trabajo más organizado y tener una expectativa de futuro.

También se produce un problema similar con las familias rumanas que malviven en diferentes lugares de la ciudad. Ambas situaciones son muy complejas y requieren intervenciones transversales y procesos largos y costosos. Pero la intervención con estas familias es un reto muy importante para poder evitar, en la medida de lo posible, que los procesos de exclusión se reproduzcan en sus hijos. Las dificultades y la complejidad de integración social de estos colectivos van más allá de la vivienda y del tipo de trabajo que realizan. Su fuerte sentimiento gregario, las diferencias culturales, su vida itinerante, entre otros factores, dificultan también su integración.

Dichas situaciones tienen un alcance global y sobre todo metropolitano. La continuidad urbana entre Barcelona y las ciudades que la rodean provoca que la política de un municipio afecte directamente a los otros municipios que lo rodean, o que se acabe trasladando el problema de un municipio a otro. Por ello, son necesarios proyectos de intervención entre las instituciones del Área Metropolitana en los que se pueda asegurar una oferta de viviendas de forma permanente y un modelo de integración que responda a sus necesidades. Con el objetivo de buscar soluciones realistas en un contexto más amplio la Síndica de Greuges ha iniciado una actuación coordinada con el Síndic de Greuges de Catalunya.

## *RECOMENDACIONES*

- Consolidar la Red de Atención a Personas Sin Techo de responsabilidad pública y mejorar la concertación de servicios con entidades sociales de reconocida solvencia que atienden a este colectivo.
- Realizar un estudio de las necesidades residenciales de las personas sin techo y de las características que deben tener estos recursos, con el fin de

posibilitar una vivienda estable para las personas más vulnerables social y económicamente.

- Hacer extensivo a todo el ámbito del Área Metropolitana el proyecto de intervención integral con el colectivo de nómadas con el fin de mejorar las condiciones de vivienda y favorecer la vida digna de estas familias, y especialmente la de sus hijos. La buena tarea realizada hasta ahora por las entidades que colaboran con la Generalitat y el Ayuntamiento debería potenciarse.

#### **2.4.6. Prostitución**

##### **LAS QUEJAS**

<b>Prostitución</b>	<b>Número de quejas</b>
<b>Total</b>	<b>2</b>

En el apartado de prostitución la Síndica de Greuges ha recibido 2 quejas. En total se han resuelto 3 quejas (2 del año 2007 y 1 del año 2006).

##### **VALORACIÓN DE LAS QUEJAS**

La prostitución en la calle ha sido motivo de un trabajo monográfico y de una serie de recomendaciones que se describen a continuación. Pero, además de realizar dicho trabajo, la Síndica de Greuges también ha valorado una serie de quejas sobre este tema.

Una de estas quejas es la de una entidad que se dedica a la reinserción de mujeres provenientes de mafias de la prostitución, y trata sobre el derecho al acceso a la sanidad pública cuando desean dejar la prostitución. La Sindicatura de Greuges puso en contacto la Agencia ABITS del Ayuntamiento de Barcelona con el servicio correspondiente de salud para que conjuntamente con la entidad social que lleva a cabo el proyecto se pudiera valorar la situación. A raíz de dicha intervención se está trabajando en la redacción de un protocolo que permitirá que aquellas mujeres que están indocumentadas por haber huido de una red de prostitución y que están realizando un proceso de inserción social y laboral tuteladas por esta entidad puedan recibir una atención sanitaria urgente y completa.

Por otro lado, este año la Síndica de Greuges recibió la queja de vecinos del Distrito de Ciutat Vella por el malestar que les causaba la presencia de prostitutas, clientes y proxenetas en la calle. Así mismo, algunos comerciantes de zonas en las que hay presencia de prostitutas se han quejado de la mala imagen que se crea en la calle y denuncian que ello afecta negativamente a la actividad comercial de la zona.

El contenido de las quejas ponía de manifiesto no sólo la incomodidad por la presencia del colectivo sino todo lo que comporta a su alrededor, como ruidos, peleas y tráfico de drogas o de otro material robado. Además los afectados consideran que se realizan pocas inspecciones en los pisos que se utilizan para esta actividad y que la actitud de la Guardia Urbana es poco eficaz.

También se ha recibido una queja firmada por diferentes entidades vinculadas a la prostitución por las denuncias indiscriminadas efectuadas en la calle y emparadas en la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona.

A raíz de estas quejas y de la problemática social que comportan la Síndica de Greuges realizó un estudio de la situación y en el mes de noviembre hizo llegar sus reflexiones y unas recomendaciones a los departamentos de la Administración que se ocupan de este tema, como son la Guardia Urbana y la Agencia para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual (ABITS). El contenido de este documento es el que se transcribe a continuación.

#### **2.4.6.1. Sobre la prostitución en el barrio del Raval de Barcelona**

“La preocupación por la problemática de la prostitución se enmarca dentro de las funciones de la Síndica de Greuges por los derechos de las personas. No es de su competencia un pronunciamiento sobre la conveniencia o no de legalizar la prostitución, donde confluyen posturas muy diversas como son los partidarios del abolicionismo, de la regulación o de la reglamentación.

La exposición sobre la situación actual de la prostitución en la calle se ha realizado a partir de: *a)* la información extraída de la visita a las entidades que tienen una larga y probada experiencia en este sector, *b)* el análisis de las quejas de los ciudadanos y vecinos de zonas donde la prostitución tiene una presencia importante, y *c)* las normativas del Ayuntamiento de Barcelona que regulan el ejercicio de la prostitución en la calle.

En el seguimiento de este tema se visitaron varias entidades como Lloc de la Dona, Adoratius, Genera, Àmbit Dona, Anem per Feina y Surt. Son entidades que trabajan con mujeres que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social. Algunas de estas entidades sólo atienden a mujeres que ejercen la prostitución y otras también atienden a otros perfiles. Las entidades citadas tienen equipos multidisciplinarios y los perfiles más habituales son: abogadas, trabajadoras sociales, educadoras, enfermeras, entre otros.

Todas estas entidades se conocen y se relacionan y, es más, intentan trabajar en red, aunque sólo sea mediante acuerdos de colaboración verbales o escritos. El objetivo del trabajo en red es consolidar las colaboraciones entre las entidades, respetando la especificidad de cada una de ellas, y evitar duplicidades innecesarias que, en definitiva, a quien acaban perjudicando es a las mujeres. Los acuerdos o convenios se firman entre estas entidades y

también con otras instituciones como el CAP Drassanes o la Agencia para el Abordaje del Trabajo Sexual (ABITS) del Ayuntamiento de Barcelona.

Las entidades Lloc de la Dona, Genera y Àmbit Dona prestan una atención directa a la mujer que trabaja en la calle. La atención directa a la mujer es global, en el sentido de que incluye la atención social, psicológica, sanitaria y jurídica. También se trabaja la formación más básica (empoderamiento, habilidades, hábitos, etc.) y aquella más especializada dirigida a la inserción laboral. En cuanto a esta última cuestión se encuentran en evidente situación de exclusión las mujeres inmigrantes sin regularización.

El Projecte Sicar, dirigido por las Adoratrius, tiene la característica de disponer de una casa de acogida y puede atender las urgencias derivadas de otras entidades.

Las entidades Surt i Anem per Feina trabajan el proceso de inserción laboral de todas aquellas mujeres que, ejerzan o no la prostitución, deseen mejorar su situación laboral.

La información facilitada por estas entidades permite realizar una radiografía sobre la prostitución en la calle, si bien está condicionada tanto por el trabajo que realizan estas entidades como por la zona donde trabajan. Las mujeres con las que trabajan las entidades Lloc de la Dona, Àmbit Dona, Genera y Projecte Sicar contactan a los clientes en la calle y les ofrecen servicios sexuales. Las entidades Àmbit Dona y Genera también atienden a las mujeres que trabajan en pisos organizados y en las carreteras alrededor de Barcelona. La entidad Àmbit Dona tiene, además, unos equipos de detección y atención nocturnos.

Las usuarias de estas entidades son principalmente mujeres inmigrantes en una proporción de un 85 a un 90 %. En general, son jóvenes, menores de 30 años, con alguna excepción dentro del colectivo de las autóctonas, que representa un 10 o un 15 % del total. La mayoría de las entidades visitadas considera que, a pesar de lo que se defiende desde determinados colectivos, más del 10 % de las mujeres trabajan por su cuenta y de forma voluntaria.

La situación de ilegalidad en que se encuentra el colectivo de mujeres que ejercen la prostitución dificulta, según las entidades, cualquier intervención. Estas entidades consideran que las mujeres que trabajan en la calle y en pisos no reglamentados son las que viven las peores situaciones de marginación. El desconocimiento de la lengua del país y la situación irregular de muchas extranjeras son obstáculos añadidos para la atención directa y la inserción social y laboral.

Las entidades implicadas manifiestan una preocupación por este problema y, al mismo tiempo, un cierto desconocimiento del punto de vista y de la actuación del Ayuntamiento ahora y de cara al futuro.

La normativa vigente que hace referencia a la prostitución es la siguiente:

- El Código Penal: El artículo 187 penaliza a los que promueven o favorecen la prostitución de menores y el artículo 188 penaliza a los que, mediante violencia, intimidación o engaño o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima, inducen a una persona mayor de edad a ejercer la prostitución o a mantenerse en ella. En la misma pena incurrirá aquel que se lucre explotando la prostitución de otra persona aunque tenga el consentimiento de esta.
- La Ordenanza Municipal de Actividades y de Establecimientos de Concurrencia Pública: El artículo 35 y siguientes hablan de los requisitos y condiciones de las salas de exhibición sexual y de los locales donde se ejerce la prostitución.
- La Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona: El artículo 38 de la Ordenanza se fundamenta en tres aspectos que son: a) preservar a los menores de la exhibición de prácticas de ofrecimiento o solicitud de servicios sexuales, b) mantener la convivencia y evitar problemas de vialidad en lugares de tránsito público y c) prevenir la explotación de determinados colectivos. El artículo 39 establece que “se prohíbe el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales cuando estas prácticas excluyan o limiten la compatibilidad de los diferentes usos del espacio público” y el artículo 40 afirma que los agentes “se limitarán a recordar a estas personas que determinadas prácticas están prohibidas por la Ordenanza” y únicamente se prohíbe, con claridad “la solicitud o aceptación de servicios sexuales en los supuestos de que la transacción se realice a menos de 200 metros de un centre docente o educativo o se mantengan relaciones sexuales en el mismo espacio público”. Finalmente, el artículo 41 pone el acento en la información y ayuda que se prestará a las personas que realicen dicha actividad.

Hay que señalar que el artículo de la Ordenanza que hace referencia a la utilización del espacio público para el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales regula una actividad que, en principio, no está prohibida ni regulada, es alegal, lo que provoca ciertas ambigüedades en el redactado ya que se está denunciando y sancionando la compatibilidad entre los diferentes usos del espacio público.

La Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público motivó la aprobación de un plan para el abordaje integral de la prostitución y la creación de la Agencia para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual (ABITS) con el fin de hacer frente a este problema de una forma global.

ABITS presta una atención social mediante dos educadoras de calle (de una empresa contratada por el Ayuntamiento), que elaboran un plan de atención individual con las mujeres que ejercen la prostitución. El contacto con estas mujeres se establece en la calle y después son derivadas a los servicios sociales de atención primaria del Ayuntamiento o a las entidades especializadas. Quincenalmente estas educadoras presentan a la responsable técnica de la Agencia la actividad realizada en la calle.

ABITS tiene convenios establecidos con algunas de las entidades visitadas: con el Projecte Sicar para el funcionamiento de la casa de acogida y los pisos de seguimiento; con Sur para los programas de inserción laboral para autóctonas y extranjeras con papeles; estos programas consisten en itinerarios personalizados con beca salario durante la duración del curso; y con Àmbit Dona para las ayudas económicas puntuales y para la atención sanitaria que se ofrece a las mujeres.

La Agencia convoca periódicamente mesas técnicas de debate con las entidades, con el objetivo de coordinarse, realizar intercambio de informaciones y compartir temas de interés común. Con el fin de mejorar la atención a las mujeres con las que las educadoras han contactado en la calle, se está elaborando un protocolo de derivación y acompañamiento y se potencia una coordinación permanente con la Guardia Urbana.

La Agencia muestra una gran preocupación por las mujeres extranjeras y destaca la importancia de prevenir, reprimir y sancionar el tráfico de personas, temas previstos en el Protocolo de Palermo, ratificado por más de 40 estados, entre ellos España. Este protocolo es un plan internacional para luchar contra las mafias de la inmigración, especialmente las relacionadas con mujeres y niños, que fomentan la prostitución.

La proyección de la Agencia se lleva a cabo mediante la redacción de documentos monográficos, el primero de los cuales se refiere al tráfico de mujeres. Así mismo, esta forma parte de una red constituida por la Oficina para la No Discriminación (OND) y el circuito de violencia doméstica, entre otras.

#### **2.4.6.2. Reflexiones y recomendaciones sobre la prostitución en la calle**

Es evidente la gran precariedad económica de las mujeres que ejercen la prostitución en la calle. Muchas de ellas (83 % según los datos de una reciente investigación realizada por la entidad Surt) tienen trabajos muy precarios y poco remunerados y, por ello, complementan sus ingresos con el ejercicio de la prostitución. Esta situación corrobora la situación de pobreza en que viven muchas mujeres y familias en nuestra ciudad. La voluntariedad en el ejercicio de la prostitución queda aquí en clave de interrogación.

En el ejercicio de la prostitución llevada a cabo por la inmigración ilegal, la situación se complica ya que para algunas de estas mujeres esta es una de las pocas opciones de supervivencia disponibles porque no tienen ni la posibilidad de disfrutar de unas prestaciones sociales (PIRMI) ni de entrar en un proceso de inserción laboral que mejore su situación socioeconómica.

Sobre la Ordenanza para el Civismo, es preciso insistir, por un lado, en las recomendaciones que ya realizó la Síndica de Greuges en su momento, con el fin de que los colectivos sociales no fueran incluidos en ella porque tienen una especificidad y unas motivaciones diferentes de los de las personas que se

comportan de forma incívica. Por otro lado, sería necesaria una evaluación de la Ordenanza para poder ver los resultados obtenidos en sus diferentes aspectos.

Es preciso reflexionar sobre la función de la Guardia Urbana, valorar la eficacia de la actuación realizada hasta ahora con las denuncias presentadas, su ejecución o la presencia de los agentes en la calle con efecto disuasorio. Esta actitud, aunque a veces resulte positiva, a menudo únicamente sirve para trasladar el problema a lugares alejados o zonas del extrarradio, quizás con menos molestias para el vecindario, pero más peligrosos para las mujeres.

Es necesario iniciar un trabajo riguroso con todos los cuerpos de seguridad que tienen esta competencia con el fin de conseguir una intervención eficaz:

- Velar por el trato adecuado y no discriminatorio hacia las prostitutas.
- Velar por los derechos de la mujer víctima del tráfico.
- Aumentar la persecución del proxenitismo y de las mafias.
- Aumentar y mejorar la coordinación entre la Guardia Urbana y los servicios sociales.
- Asegurar la presencia de una trabajadora social en el momento de la detención y del internamiento para que tenga conocimiento de la situación y pueda realizar un posterior seguimiento.
- En cuanto a la Agencia para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual, hay que insistir en la importancia de su papel aglutinador y potenciador del trabajo que realizan las entidades sociales, así como de interlocutor con los ámbitos a los que las entidades no tienen acceso. Las demandas que las entidades han planteado a la Agencia son adecuadas y, por lo tanto, la Síndica de Greuges considera que es preciso aplicarlas para que puedan mejorar su actuación. Estas demandas son:
  - Evitar la duplicidad de las funciones que las entidades ya ejercen y ofrecer servicios diferentes (atención psicológica o jurídica gratuita).
  - Tener un papel de intermediación con todos los cuerpos de seguridad.
  - Facilitar la colaboración entre la Guardia Urbana y las entidades.
  - Subvencionar y mejorar la formación para los diferentes perfiles de las profesionales que trabajan en las entidades.
  - Ampliar el número de convenios con las entidades y dotarlos de soporte económico.
  - Potenciar y favorecer el trabajo en red entre las entidades y los servicios de los barrios.
  - Aumentar el número y la tipología de recursos para las mujeres que ejercen la prostitución.
  - Promover mesas políticas de debate.

Así mismo, sería preciso promover proyectos con las entidades y los servicios municipales para trabajar más en la prevención de las situaciones de pobreza y marginalidad que llevan al ejercicio de la prostitución y no tanto en la atención social, lo que ya llevan a cabo las entidades que hace tiempo que se dedican a ello en diferentes zonas de la ciudad.



Se plantea también como necesidad inmediata, aumentar la prospección y la detección en otras zonas de Barcelona, en horarios más amplios, con el fin de ofrecer la atención social requerida para las mujeres.

También se considera que la realización de mesas de coordinación interinstitucional sería una forma de encararse con el conflicto y buscar las soluciones eficaces.

Es preciso que la Agencia facilite la colaboración con y entre los cuerpos de seguridad con el fin de luchar para la erradicación de las mafias y el proxenetismo.

El estudio de la situación actual nos ha permitido constatar que la Agencia no recoge todas las expectativas de las entidades y se evidencian ciertas dificultades de coordinación entre esta y determinadas entidades. Esta situación pone de manifiesto las dificultades que supone la creación de un nuevo servicio municipal cuando existen en la ciudad entidades de iniciativa social que hace tiempo que se dedican a trabajar en el mismo sector. Cuando la Administración pone en marcha un nuevo servicio, como es el caso de ABITS, es porque de alguna forma se ve la necesidad de complementar el trabajo que las entidades realizan, sea porque su atención es parcial o insuficiente. Por ello, y con el fin de conseguir desde el principio un buen entendimiento entre la Administración y las entidades, sería necesario plantear claramente unos objetivos a alcanzar y valorar conjuntamente los vacíos existentes y las necesidades detectadas para programar la actividad del nuevo servicio municipal con eficacia y evitar, así, dificultades y malentendidos que perjudican a todo el mundo, Administración, profesionales y usuarios.

Sean cuales sean los motivos por los que una mujer ejerce la prostitución, sus derechos fundamentales como persona son inviolables y tienen que ser respetados de la misma forma que los del resto de los ciudadanos.”



### 3. REFLEXIONES FINALES

Estas reflexiones responden a la lectura transversal de la valoración de las quejas que recoge este informe. Por un lado, destacan algunos aspectos que ya están recogidos en el apartado correspondiente pero que por la repercusión que tienen en la vida de los ciudadanos se consideran especialmente relevantes. Y, por otro lado, se ponen de relieve algunos aspectos comunes que aparecen en diferentes tipos de quejas.

En primer lugar, se recogen algunas apreciaciones más generales en torno a la aplicación de los principios de *buena Administración* en la gestión municipal, sobre la aplicación de la normativa municipal y su incidencia en la convivencia, y sobre la aplicación y la valoración de las sanciones. En segundo lugar, se destacan algunos temas del informe que afectan a la vivienda, los transportes públicos, los servicios sociales, la inmigración y la infancia.

Como en todo informe, aquí se recogen especialmente aquellos aspectos que se considera que es preciso mejorar como resultado del análisis de las quejas, y que son el resultado de las quejas de los ciudadanos. Ello no niega que Barcelona sea una ciudad que en los últimos años ha conseguido grandes éxitos, pero todavía quedan sectores y personas que no han podido disfrutar de las mejoras y el progreso de la ciudad.

#### I. LA BUENA ADMINISTRACIÓN

La Administración municipal tiene potestad normativa y ejecutiva en las materias en las que la ley le ha asignado competencias. Toda Administración tiene que ejercerlas bajo los principios constitucionales de objetividad e interés general en la promulgación de la norma, y de eficacia y ponderación en su aplicación. Dichos principios deben estar orientados a ofrecer el mejor servicio al ciudadano y a dar respuesta a sus legítimas aspiraciones. En este ámbito, es preciso destacar algunos aspectos que afectan a diversas competencias y servicios que aparecen en el informe.

##### 1. La aplicación de la norma y la convivencia

Muchas de las quejas recogidas en diversos apartados muestran deficiencias en la adecuación de las normativas municipales y en su aplicación. Son las quejas que hacen referencia a un problema que no se resuelve a pesar de la regulación existente y los recursos de que dispone la Administración.

A partir de las quejas recibidas se puede ver que existen algunas normas que sistemáticamente no se respetan, que existen algunos ámbitos en los que la actuación municipal que debería garantizar el cumplimiento de las ordenanzas

se revela insuficiente, y que en algunas cuestiones se produce la sensación de que los infractores pueden vulnerar impunemente las normativas municipales. También se comprueba en diversas quejas que la existencia de una regulación no siempre garantiza la solución del problema que afecta al ciudadano cuando se dirige a la Administración para reclamar que se respeten sus derechos. Finalmente, también existen casos en los que la actuación municipal ha resultado ineficaz y que se activa o se intensifica cuando una queja adquiere una dimensión pública, o cuando motiva una movilización vecinal.

Estos ejemplos aparecen en diversos puntos del informe, y tienen que ver con la ejecución de las resoluciones cuando se denuncia una actuación que infringe la normativa urbanística; con las actuaciones que garantizan que se eliminen los ruidos que genera una actividad comercial molesta para los vecinos; con la aplicación de ordenanzas, como la que regula la instalación de aparatos de aire acondicionado o la venta de animales; con la implantación de normativas como la que afecta a la circulación de bicicletas, o con el control de las licencias de actividades, entre otras.

Sería preciso estudiar detenidamente los motivos que generan estas situaciones, especialmente cuando representan que los derechos de los ciudadanos no han sido respetados. Al mismo tiempo, cuando no se cumple una norma también se pueden generar dos consecuencias más: un problema de convivencia entre los vecinos y un problema de credibilidad de las instituciones.

Cuando la actuación y control municipales de oficio no son suficientes, la forma habitual que tienen los ciudadanos de preservar sus derechos es denunciar ante el Ayuntamiento la situación que no se ajusta a las normas. Pero dicha denuncia a menudo es contra una actividad de su entorno o contra sus vecinos, lo que siempre comporta un deterioramiento de la convivencia. La denuncia entre vecinos no puede ser la forma de garantizar el cumplimiento de una normativa. Por dicho motivo, son muy importantes las inspecciones preventivas y el seguimiento continuado de las actividades sobre las que el Ayuntamiento tiene competencias.

El Ayuntamiento no puede controlar todas las actividades de los ciudadanos, ni tampoco tiene que hacerlo, y a veces la denuncia de un vecino es la única forma posible de que la Administración tenga noticia de la infracción. Pero cuando se llega a esta situación, la actuación de la Administración debería ser altamente eficaz y transparente. En el estudio de algunas quejas se ha podido comprobar que los ciudadanos cuando presentan una denuncia no siempre reciben una respuesta que responda a sus expectativas. Un proceso de denuncia que se alarga indefinidamente o la información insuficiente a los ciudadanos afectados sólo contribuye a perjudicar la convivencia entre los ciudadanos que viven esta situación.

Por otro lado, una norma o una resolución que no se cumple es un descrédito para la institución que la ha dictado: ante los ciudadanos, la norma aparece como injustificada o arbitraria. Por ello, cuando se regula una actividad hay que

asegurarse de que los ciudadanos conocen la normativa correspondiente y de que se han puesto los recursos necesarios para asegurar su cumplimiento. En todo proceso sancionador hay que actuar de la forma más equitativa y convincente posible porque tiene una vertiente preventiva y ejemplificadora general. Por ello, además de las garantías que debe tener el proceso, también hay que resolver de forma eficaz.

Ello se ha conseguido en diversos ámbitos y actividades de la ciudad. Siempre existirán situaciones en las que se vulnere la norma pero hay ámbitos en los que se ha conseguido que la mayoría de los ciudadanos sean conscientes de que la normativa municipal se aplica con rigor; que si no se atienden a la normativa, ello tendrá sus consecuencias, y que se crea un agravio respecto a otros ciudadanos o un perjuicio al conjunto de la ciudad. Algunos ejemplos pueden ser la disciplina viaria, los derechos tributarios, o la necesidad de colaborar en una gestión responsable de los residuos. Existen circuitos de denuncia, como los de la Guardia Urbana, con buenos resultados en el cumplimiento de las sanciones y las denuncias tramitadas. El mismo proceso y medidas que se han aplicado en estos casos deberían aplicarse en otros ámbitos.

Por todo ello es especialmente importante:

- Elaborar normas claras y comprensibles proporcionadas a las finalidades perseguidas, y que sea factible aplicarlas y hacerlas cumplir. Por ello, sería necesaria una revisión a fondo de las ordenanzas que afectan a los ámbitos en los que son más evidentes las situaciones de incumplimiento.
- Mejorar la inspección y vigilancia de aquellos aspectos que son motivo de queja de los ciudadanos. Toda ordenanza tiene que ir acompañada de los medios y recursos que garanticen su cumplimiento.
- Informar y concienciar a los ciudadanos de sus deberes y sus derechos. El desconocimiento no exime del cumplimiento de la norma, pero también es cierto que en algunos temas la normativa municipal es desconocida por muchos ciudadanos. El Ayuntamiento dispone de numerosos medios de difusión que puede utilizar de forma prioritaria para esta finalidad.

## **2. La inspección**

Ya se ha hecho referencia al hecho de que es frecuente que sea motivo de queja la falta de resultado de la actuación municipal ante una denuncia y las consecuencias que ello provoca. Tal y como se describe en el informe, hay veces en que la Administración ha actuado para resolver la denuncia pero la persona afectada por el problema no ha tenido noticia de ello. Pero otras veces el problema ha sido la lentitud del proceso, lo que ha aumentado innecesariamente el agravio que sufría el ciudadano afectado; en otros casos, el problema ha sido la falta de seguimiento de las resoluciones dictadas por la

propia Administración, y también hay quejas cuyo motivo ha sido ciertamente una insuficiente actuación de la Administración municipal.

Por ello es preciso insistir en la necesidad de intensificar la inspección técnica o la intervención de la Guardia Urbana para comprobar infracciones de la normativa o los hechos irregulares denunciados. De forma directa o indirecta, se ha podido constatar que, en algunos de los ámbitos que son motivo de queja, los recursos destinados a la inspección o su eficacia son claramente insuficientes, sobre todo para efectuar las inspecciones de oficio. Muchas de las quejas se habrían podido resolver sin la intervención de la Síndica de Greuges con una inspección eficiente.

En informes de años anteriores ya aparece dicha constatación. Es necesario incrementar las inspecciones de oficio, es necesaria una mejor respuesta en la inspección cuando existen quejas de los ciudadanos, y es necesario que se haga un seguimiento más exhaustivo de los expedientes abiertos. Todas estas necesidades tienen que ser cubiertas destinando más recursos a la inspección.

Es positivo que esta demanda haya quedado recogida en el Programa de Actuación Municipal que se quiere aplicar durante este mandato. Los nuevos recursos que se destinen a ello y su organización deberían mejorar esta situación.

### **3. La actuación sancionadora de la Administración**

Es fundamental que la norma sirva con objetividad a los intereses generales, y que se cumpla. Pero también es imprescindible que su aplicación sea proporcionada. Así lo recuerda el Estatuto de Autonomía del 2006: “Todas las personas tienen el derecho de que los poderes públicos las traten, en los asuntos que las afectan, de forma imparcial y objetiva, y que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.”

Un nexo común en algunas de las quejas descritas en el presente informe son los problemas que surgen cuando la Administración ejerce su capacidad sancionadora. No debe extrañar que un importante grupo de quejas haga referencia a este aspecto ya que es comprensible que los ciudadanos quieran expresar su desacuerdo con una sanción o con el resultado de una denuncia. Pero del contenido del informe hay que resaltar otros aspectos con una incidencia menor que tienen una singular importancia: la presunción de veracidad y la actuación de los agentes de la Guardia Urbana, y la ponderación de la sanción.

#### *a) La presunción de veracidad*

La práctica de la prueba es la parte más trascendental de la actividad instructora de un expediente sancionador. La presunción de inocencia es un derecho constitucional y, por lo tanto, la instrucción de un expediente debe ser especialmente esmerado para que el resultado sea no solamente ajustado a

Derecho, sino que sea equitativo y, si es posible, convincente para todo el mundo. Siempre que sea posible hay que evitar que sólo se argumente la presunción de certeza del funcionario por encima de la de inocencia del interesado cuando existe la posibilidad de practicar otros medios de prueba material. Es más prudente, y ofrece más seguridad a los ciudadanos, que se deje sin sanción una situación de duda por las pruebas aportadas que sancionar a un presunto inocente. Ello comporta un esfuerzo instructor, pero es una práctica más garantista.

El caso más ilustrativo son las quejas por las multas impuestas por abandonar bolsas de basura fuera del contenedor. El hecho es sancionable porque perjudica a todo el mundo, y debe ser perseguido. Pero la sanción tiene que asegurar que se impone al culpable y que no pueden haber dudas de si ha sido otra persona la que ha removido y ha esparcido la basura después de que el ciudadano afectado la haya depositado correctamente. Por ello es positivo que el Ayuntamiento haya rectificado, en los últimos meses, una forma de proceder en este tipo de sanciones para evitar que se sancione de forma incorrecta. Y ello no significa que no tengan que aplicarse las fórmulas informativas y sancionadoras que corrigen conductas incívicas.

Una valoración parecida se puede hacer de los expedientes de responsabilidad patrimonial por lesiones sufridas por los ciudadanos o por daño en sus bienes. En estos casos, la intervención de la compañía aseguradora no debería ser determinante para fijar la veracidad de los hechos. Todos los ciudadanos que reclaman daños patrimoniales al Ayuntamiento tienen derecho a una esmerada instrucción de su expediente y a una resolución –estimatoria o denegatoria– bien fundamentada. En estos casos, hay que ponderar adecuadamente la información aportada por los servicios municipales y las pruebas de los propios ciudadanos. Tienen el mismo valor que la valoración de los hechos que realizan las aseguradoras, que son las que finalmente deberán asumir los costes de la indemnización. Habría que asegurar que la necesidad de presentar un recurso de alzada se restringiera a los casos en los que realmente está justificada una revisión efectiva del expediente por la autoridad superior y que no se produzca un seguidismo de lo que la compañía de seguros dictamina.

Por otro lado, la actuación de la Guardia Urbana –como denunciante de infracciones– no es uno de los motivos de queja más relevantes cuantitativamente, pero tiene una especial trascendencia cuando la queja de los ciudadanos lleva a desconfiar de los agentes de la autoridad que velan por su seguridad y sus derechos. Como se recoge en el informe, en este aspecto existen algunas quejas que se repiten de otros años. Ejemplo de ello son las de ciudadanos que consideran que el trato recibido de la Guardia Urbana ha sido inadecuado. Una queja no puede cuestionar la profesionalidad de este colectivo pero, aunque sean sobre aspectos menores, hay que ser muy sensibles a este tipo de quejas. El mismo problema aparece descrito en el informe sobre la presunción de veracidad. Cuando existe una contradicción entre la versión de la Guardia Urbana y la de los afectados, en la mayoría de

los casos el ciudadano no puede desvirtuar la presunción de veracidad de los actos de los agentes de la autoridad aunque esta no esté argumentada.

El problema es que en estos casos la respuesta municipal no suele entrar en el fondo de la queja. Utilizar fórmulas preestablecidas de ratificación de la denuncia o de falta de constancia del hecho denunciado no es suficiente porque la ratificación no actúa como una garantía de la correcta aplicación de la norma. Sería conveniente que la Guardia Urbana revisara su protocolo de respuesta a estas quejas para poder cerrarlas de forma más motivada, ya que en estos casos no se facilita a la Sindicatura de Greuges el acceso a la información completa del expediente. Al mismo tiempo, la revisión de las conductas de aquellos agentes que son objeto de la queja de un ciudadano contribuiría a prevenir posibles actuaciones incorrectas y a aumentar el reconocimiento del conjunto de la Guardia Urbana. Un seguimiento y un protocolo adecuado permitiría determinar si existe una acumulación de quejas en un agente o servicio determinado.

#### *b) El importe de las sanciones*

En las quejas que afectan al procedimiento sancionador, también aparecen algunas diferencias importantes en el importe de las sanciones entre las diferentes ordenanzas por hechos de gravedad parecida. Estas diferencias no siempre están justificadas por la importancia de los bienes jurídicos que se protegen. Frecuentemente también se constata que no se tienen en cuenta las circunstancias concurrentes como la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados o la reincidencia. Y tampoco la capacidad económica del infractor cuando esta es especialmente débil.

El ejemplo más extremo que se recoge en este informe es la sanción de 300 euros a una persona por pisar el césped y coger unos frutos de un árbol, sanción que equivale a 15 días del salario; o la sanción de 150 euros porque un perro que ladraba en casa de su dueño a las cuatro de la tarde molestaba a un vecino, importe que corresponde a una semana de la pensión de jubilación.

El importe de las sanciones de las diversas ordenanzas municipales debe ser revisado a fondo. Es tan importante que la norma se cumpla como que sea equitativa y que sea proporcionada a las finalidades que la justifican. Las multas que se imponen sin tener en consideración la verdadera gravedad y trascendencia de los hechos, o la capacidad económica de una persona, no son ni más justas ni más efectivas. Por ejemplo, en los procesos penales sí se tiene en cuenta la capacidad económica del infractor, e imponen sanciones basadas en días de salario y no en un importe fijo. Es una formulación que podría tenerse presente tanto en la instrucción de los expedientes como en la redacción de las ordenanzas con la finalidad de que la sanción sea proporcionada a los fines que la justifican. Es lo que prevén los principios de la buena Administración cuando hablan de una “Administración con alma”.

#### **4. Los diferentes criterios de aplicación de cada distrito**



En temas bien diferentes ha aparecido como problema los diversos criterios de aplicación de algunas normativas o servicios en los distritos. Es el ejemplo de las ayudas familiares o del sistema utilizado hasta ahora para complementar las becas de comedor escolar. Son prestaciones a las que tienen el mismo derecho todos los ciudadanos, pero las diferentes condiciones de acceso o el volumen presupuestario que dedica a ello cada distrito hacen que su concesión no sea homogénea. Otro ejemplo, en un ámbito muy diferente, es que hay distritos que asumen los costes de la renovación de las vallas de seguridad que existen delante de los centros escolares públicos y concertados, y otros que solamente lo hacen con las escuelas de titularidad pública. En otros casos, se ha podido ver como el intento de regulación de una actividad como los apartamentos turísticos con la modificación del Plan de Usos de un distrito es insuficiente para resolver el problema si no se actúa de forma paralela en el resto de la ciudad. Otro ejemplo es la diferente regulación en la adjudicación de las ferias en la calle. Tal y como se describe en el apartado sobre la utilización de la vía pública, este tipo de concesiones comerciales siempre deben otorgarse por concurso público y no se pueden amparar en un supuesto motivo de interés social.

Es evidente que la descentralización en distritos ha sido positiva y es un instrumento para acercar la Administración municipal al ciudadano. Pero cuando se detectan diferencias como las descritas, sería preciso disponer de elementos comunes que garanticen los mismos derechos y deberes a todos los ciudadanos.

## II. TEMAS DE ESPECIAL RELEVANCIA

### 1. Vivienda

Dentro de los temas que son motivo de queja, un año más destaca el acceso a la vivienda. Otros años ya se ha puesto especial relieve en la magnitud de este problema en la ciudad de Barcelona, y a pesar de que son evidentes los cambios de tendencia del mercado inmobiliario, ello no ha facilitado una solución a las personas que no pueden acceder a una vivienda.

En el informe se valora positivamente que se haya previsto incrementar el número de viviendas públicas disponibles para responder a demandas sociales. Pero, además, se recoge la necesidad de consolidar un parque público de vivienda y que se destinen prioritariamente los recursos públicos a la creación de vivienda en régimen de alquiler o de cesión del derecho de superficie por un tiempo limitado sin renunciar jamás a la propiedad del suelo. También se valora la capacidad que tendría un parque público de vivienda amplio y estable para actuar como factor regulador del mercado libre.

Además del problema general del acceso a la vivienda, este año hay dos aspectos destacados en el informe en los que la actuación municipal debería

ser muy eficaz, por la problemática social que generan y porque el Ayuntamiento tiene competencias suficientes para actuar.

En primer lugar, la regulación de los apartamentos turísticos. Son bien conocidos los problemas de convivencia que generan. Además, es una realidad que se ha extendido a la mayoría de los barrios de la ciudad, por lo tanto, ya no es suficiente la intervención que en su momento se realizó en el Distrito de Ciutat Vella. En este caso, es preciso referirse de nuevo a la necesidad de disponer de una normativa adecuada y de los medios de control y de inspección suficientes para hacerla cumplir. Pero más allá de ello, las quejas de los que conviven con esta actividad económica evidencian que los apartamentos turísticos son una instalación de difícil compatibilidad con la normal convivencia de una escalera de vecinos.

Y, en segundo lugar, el acoso inmobiliario. En este apartado de vivienda, es preciso insistir en la capacidad de la Administración municipal para frenar las acciones de acoso inmobiliario. En algunos casos de acoso inmobiliario se utilizan métodos claramente delictivos que tienen sus consecuencias penales. Pero la forma más habitual de los propietarios que de forma irregular quieren expulsar a unos inquilinos es la de permitir o promover el deterioro del edificio para que sea declarado en estado de ruina. En dichas situaciones, la actuación de la inspección municipal es clave para prevenirlo y evitarlo. En las quejas que han llegado a la Síndica de Greuges no ha sido así. Por ejemplo, habría que utilizar con más contundencia la capacidad de la Administración de actuar de forma subsidiaria cuando el propietario se desentiende de sus obligaciones. O, en casos extremos, se puede iniciar un expediente de enajenación forzosa o de expropiación e incluir la finca en el Registro Municipal de Solares Sin Posibilidades de Edificar. También se ha mostrado insuficiente el servicio que se ofrece de asesoramiento contra el acoso inmobiliario, que debería tener más capacidad para comprobar y activar los mecanismos de respuesta a las denuncias presentadas.

Aunque el problema de la vivienda tiene un alcance que supera ampliamente el ámbito de actuación municipal, en estos dos aspectos la eficacia de la actuación municipal es determinante.

## **2. Tarifas de transporte**

En el apartado de transportes públicos este año aparecen dos temas que afectan a colectivos diferentes pero con un nexo común: el sistema tarifario. Por un lado, la Síndica de Greuges recomendó una revisión de la edad a partir de la cual los menores deben pagar billete. Esta iniciativa ya ha sido recogida en una proposición aprobada en diciembre en el Plenario Municipal para estudiar la extensión de la gratuidad hasta los 12 años. Por otro lado, en el informe se recogen las disfunciones en el actual sistema de bonificaciones y gratuidad para las personas mayores. Las diferentes condiciones de acceso y tramitación de la tarjeta rosa del Ayuntamiento de Barcelona o del carnet de pensionista de la Generalitat de Catalunya hacen que, en las mismas

condiciones, algunos ciudadanos se puedan beneficiar de más descuentos que otros en las tarifas de transporte público según la entidad a la que lo pidan.

Una revisión general de las bonificaciones y de los colectivos que se pueden beneficiar de ello debería tener presente algunas consideraciones. Cada vez hay más conciencia de que el utilizar el transporte público es un beneficio para todos, tanto desde el punto de vista ambiental como por el hecho de que, de otra forma, la movilidad en la ciudad sería inviable. Es cierto que las actuales tarifas de la Autoridad Metropolitana del Transporte sólo cubren aproximadamente la mitad del coste del mantenimiento de la red. Pero, también es cierto que los impuestos que provienen de los medios de transporte privados tampoco cubren los costes que generan. Por ello, cualquier regulación de las tarifas debería beneficiar claramente a los usuarios de los transportes públicos.

Por otro lado, las bonificaciones que tradicionalmente se han establecido en los transportes públicos se han implantado en función de la edad o de las características del colectivo afectado. Pero no se valora lo suficiente el número de personas que pueden tener a su cargo. Hay que tener presente, además, que hay todo tipo de usuarios del transporte público pero que los que no pueden utilizar otras alternativas de transporte son las personas con rentas más bajas. Cualquier aumento de las tarifas recae especialmente en los colectivos más desfavorecidos.

### **3. La aplicación de las nuevas leyes de servicios sociales**

Se ha generado una gran expectativa sobre el sistema de servicios sociales a causa de la aprobación de la nueva Ley de Servicios Sociales de Cataluña y la implantación de la Ley estatal de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Evidentemente estas leyes tienen una gran incidencia en la ciudad. Por un lado, porque afectan de forma muy directa a los ciudadanos y, por otro lado, porque su aplicación en Barcelona es en gran parte competencia y responsabilidad municipal, a pesar de que también sea competencia –en menor grado– del Consorcio de Servicios Sociales.

Así es tal y como está recogido en la Carta Municipal de Barcelona y como ha sido ratificado por la nueva Ley de Servicios Sociales. Por lo tanto, es el Ayuntamiento el responsable de planificar y gestionar la mayor parte de los recursos de servicios sociales. Durante muchos años ha habido una precariedad crónica de recursos y una débil organización pública de los servicios sociales. Pero, a partir de ahora, el nuevo marco normativo reclama una organización capaz de satisfacer el derecho a los servicios sociales de todos los ciudadanos, con independencia de su capacidad económica.

La nueva Ley esclarece las responsabilidades en la financiación de los servicios sociales. Ello debe permitir poner en marcha las competencias municipales sin más retraso.

Pero hasta ahora la respuesta de estos servicios no ha sido suficiente. Y el crecimiento de usuarios que ha comportado la aplicación de la Ley de la Dependencia ha generado más dificultades en la administración del sistema de servicios sociales. Se ha puesto en evidencia la inexistencia de servicios y equipamientos suficientes, el limitado número de profesionales cuidadores, la insuficiente estructura de valoración y gestión, etc. Sólo como ejemplo, la calidad del servicio se ha visto hasta ahora seriamente afectada por la falta de sustituciones y la inestabilidad de la plantilla. En el año 2007 el índice de absentismo laboral fue del 11,19 % entre los trabajadores de servicios sociales de los distritos, 2 puntos porcentuales por encima del año anterior. Buena parte de la explicación de estos datos se puede encontrar en una cobertura insuficiente de las ratios de profesionales por habitante y la consiguiente sobrecarga de trabajo. Esta realidad también se manifiesta con una atención insuficiente y con seguimientos personalizados que no se pueden cumplir.

La aplicación correcta de la nueva Ley de Servicios Sociales de Cataluña debería ser la oportunidad definitiva para mejorar y desarrollar el sistema de servicios sociales, ampliar su acción protectora y garantizar su universalización. En el año 2008 tendrían que verse claramente los resultados con aplicación del nuevo Modelo de Servicios Sociales Básicos de Barcelona.

La aplicación de la Ley de la Dependencia se realiza en buena parte a través de prestaciones económicas, pero su reto más importante será la prestación de los servicios sociales que se prevén. Así, el Ayuntamiento deberá responder a una mayor demanda de los servicios sociales del ámbito de la atención primaria y de servicios residenciales. Este crecimiento exige una buena planificación y que se garantice la calidad que debe tener todo servicio público.

Como ya se ha dicho en informes anteriores, el problema no radica en si estos servicios los presta la propia Administración o los contrata a otras empresas. Sea cual sea el modelo escogido, el responsable de los servicios sigue siendo la Administración. Pero también en otros informes se ha advertido de algunas deficiencias en estos servicios externalizados y de la necesidad de un mayor control por parte de la Administración. Este año, el informe lo recoge más ampliamente a partir del estudio que se realizó sobre los pliegos de condiciones que se utilizan para contratar las empresas de servicios de atención domiciliaria, uno de los servicios que con las nuevas leyes deberán tener un crecimiento más amplio. Es importante destacar algunas recomendaciones como las que hacen referencia a la formación homologada de los trabajadores, sus condiciones laborales, y el acceso a la contratación todavía limitada de las empresas de iniciativa social. Para garantizar la calidad del servicio es necesario que el Ayuntamiento no se desentienda de las prácticas sociales y laborales de la empresa contratada.

Las medidas propuestas están enfocadas al objetivo de que la aplicación de estas leyes debería responder a una verdadera universalización de los servicios sociales, los cuales no deberían estar sujetos a la disponibilidad del presupuesto anual. Al mismo tiempo, se debería garantizar que se diera respuesta a estos derechos con un servicio público de calidad. En las prestaciones de urgencia social de competencia municipal hay que ir más lejos del hecho de repartir dinero discrecionalmente y hay que regular unas prestaciones efectivas y equitativas en toda la ciudad.

Por otro lado, una aplicación satisfactoria de estas leyes permitirá paliar uno de los grandes déficits de la ciudad: la falta de recursos para aquellas personas que no han podido seguir el ritmo de crecimiento del bienestar del cual sí se han podido beneficiar otros ciudadanos. Y, además de estos colectivos, hay que recordar que los objetivos de estas leyes es el bienestar de todas las personas y el conseguir una verdadera justicia social.

#### **4. Inmigración**

En el apartado sobre inmigración destacan las deficiencias del Servicio de Atención a Inmigrantes y Extranjeros Refugiados (SAIER). Este servicio, que se puso en funcionamiento en el año 1991, no ha tenido un aumento de recursos paralelo al crecimiento de la inmigración de los últimos años. A raíz de la visita al propio centro, se pudo constatar que se ofrece un servicio de segunda categoría. Los datos de la información facilitada por el Ayuntamiento llevan a concluir que hay que mejorar el sistema de gestión administrativa, la adecuación de los locales y el personal dedicado a la atención al público. Esta cuestión es especialmente relevante porque, si este servicio público no es ágil y eficiente para asesorar a los numerosos inmigrantes de la ciudad, ello provocará que este colectivo tenga que buscar otras alternativas no sometidas al control público, alternativas a veces poco fiables tanto por las informaciones que ofrecen como por su posible coste.

En el apartado de inmigración también se destacan los problemas de los colectivos de ciudadanos extranjeros que viven en la ciudad en situación de estancia o residencia irregular. A su situación se ha referido recientemente el Tribunal Constitucional, que ha declarado que los derechos fundamentales de reunión, asociación y sindicación de los inmigrantes forman parte de la dignidad humana, y que a nadie se le puede negar el derecho a la educación por su trascendencia para el pleno y libre desarrollo de la personalidad. Por ello, hay que destacar la recomendación de no poner impedimentos y facilitar la formación ocupacional de este colectivo permitiéndoles el acceso a las actividades, talleres y escuelas de formación municipales para favorecer la convivencia mientras permanezcan entre nosotros.

## CLASIFICACIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS

### TOTAL DE QUEJAS PRESENTADAS

TIPOS DE TRAMITACIÓN	Total	Porcentajes
Informe de Alcaldía	402	38,7 %
Tramitación directa	166	15,9 %
Asesoramiento	472	45,4%
TOTAL	1.040	100 %

PERSONAS QUE SUSCRIBEN LAS QUEJAS	1720
-----------------------------------	------

### CLASIFICACIÓN POR MATERIA

TIPOLOGÍA	Número de expedientes	Porcentajes
Ordenación del territorio	348	33,5%
Vía pública	267	25,6%
Administración general	192	18,5%
Servicios a las personas	176	16,9%
Otros	57	5,5%
TOTAL	1.040	100 %

### CLASIFICACIÓN POR TEMA

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	Número de expedientes	Porcentajes
Vivienda	78	22,5 %
Urbanismo	68	19,5 %
Medio ambiente	202	58,0 %
TOTAL	348	100 %

VÍA PÚBLICA	Número de expedientes	Porcentajes
Accesibilidad	25	9,4 %
Circulación y transportes	177	66,3%
Seguridad ciudadana	31	11,6 %
Mantenimiento y vía pública	34	12,7 %
TOTAL	267	100 %

<b>ADMINISTRACIÓN GENERAL</b>	<b>Número de expedientes</b>	<b>Porcentajes</b>
Comunicación entre Administración y ciudadanos	38	19,8 %
Procedimientos administrativos	55	24,7 %
Actividad económica, licencias y tributos	83	43,2 %
Función pública	16	8,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>192</b>	<b>100 %</b>

<b>SERVICIOS A LAS PERSONAS</b>	<b>Número de expedientes</b>	<b>Porcentajes</b>
Atención social	29	16,5 %
Personas mayores	41	23,2 %
Infancia	40	22,7 %
Inmigración	23	13,1 %
Personas sin techo	12	6,8 %
Prostitución	2	1,2 %
Sanidad y salud	16	9,1 %
Cultura, ocio y deportes	8	4,6 %
Formación de adultos y ocupacional	5	2,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>100 %</b>

<b>OTROS</b>	<b>57</b>
--------------	-----------

<b>EXPEDIENTES CERRADOS CON DECISIÓN</b>		
<b>DECISIÓN</b>	<b>Número de expedientes</b>	<b>Porcentajes</b>
Estimados	205	35,5 %
Estimados en parte	52	8,9 %
Desestimados	283	48,8 %
No admitidos	32	5,6 %
Desistidos	7	1,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>579</b>	<b>100 %</b>

<b>EXPEDIENTES EN TRÁMITE</b>	<b>83</b>
-------------------------------	-----------

## QUEJAS PRESENTADAS SEGÚN DISTRITO DE RESIDENCIA

DISTRITO	Número de quejas	Porcentajes
Ciutat Vella	136	15,9 %
Eixample	147	17,3 %
Sants-Montjuïc	100	11,7 %
Les Corts	22	2,5 %
Sarrià-Sant Gervasi	62	7,3 %
Gràcia	69	8,1 %
Horta-Guinardó	53	6,2 %
Nou Barris	47	5,5 %
Sant Andreu	35	4,1 %
Sant Martí	68	7,9 %
Otros municipios	115	13,5 %
Domicilio no identificado	186	---

## SERVICIO AFECTADO

Distrito de Ciutat Vella	78	7,5 %
Distrito del Eixample	50	4,8 %
Distrito de Sants-Monjuïc	43	4,2 %
Distrito de Les Corts	8	0,7 %
Distrito de Sarrià-Sant-Gervasi	18	1,8 %
Distrito de Gràcia	25	2,5 %
Distrito de Horta-Guinardó	21	2,0 %
Distrito de Nou Barris	22	2,1 %
Distrito de Sant Andreu	12	1,1 %
Distrito de Sant Martí	31	2,9 %
Instituto Municipal de Personas con Disminución	8	0,7%
Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria	8	0,7 %
Instituto Municipal de Parques y Jardines	56	5,4 %
Instituto Municipal de Educación	13	1,3 %
Instituto Municipal de Hacienda	150	14,5 %
Instituto Municipal de Mercados	9	0,8 %
Instituto Municipal de Urbanismo	28	2,6 %
Patronato Municipal de la Vivienda	25	2,5%
Sector de Promoción Económica	18	1,7 %
Sector de Seguridad y Movilidad	59	5,7 %
Sector de Servicios Generales	14	1,4 %
Sector de Servicios Personales	59	5,7 %
Sector de Servicios Urbanos y Medio Ambiente	37	3,6 %
Sector de Urbanismo	18	1,8 %
Agencia de Salud Pública	5	0,4%
BCN de Servicios Municipales (B:SM)	7	0,6%
Transportes Metropolitanos Barcelona	25	2,5 %
Otras entidades	35	3,3 %
No competencias	158	15,2 %